Die Tarifpolitik der Eisenbahnen

Untersuchungen über Grundlagen, Formen und Ziele der Gütertarifpolitik im Deutschen Reiche und der Schweiz

---

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Philosophischen Fakultät der Großherzoglich
und Herzoglich-Sächsischen Gesamtuniversität Jena

vorgelegt von

Curt Arnold Rosenthal
aus Jena

Jena
Gustav Fischer
1913

Genehmigt von der philosophischen Fakultät der Universität Jena auf Antrag des Herrn Geheimen Hofrates Professor **Dr. Pierstorff.**

Jena, den 22. Juni 1912.

Professor **Dr. Plate**
d. Zt. Dekan.

Mit Genehmigung der hohen Fakultät erscheint hier nur ein Teil der eingereichten Arbeit. Die ganze Abhandlung erscheint im Verlage von Gustav Fischer in Jena als erstes Heft des XIII. Bandes der „Abhandlungen des Staatswissenschaftlichen Seminars“, herausgegeben von Prof. Dr. Pierstorff.

Vorwort.

Ein Teil dieser Arbeit — nunmehr freilich völlig umgearbeitet — wurde im Februar 1911 im Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität Jena vorgetragen. Der Leiter des Seminars, Herr Geh. Hofrat Professor Dr. Pierstorff, hat die Arbeit im Laufe ihrer Entstehung mit seinem Interesse und seinen Ratschlägen begleitet. Ihm vor allen gebührt mein wärmster Dank.

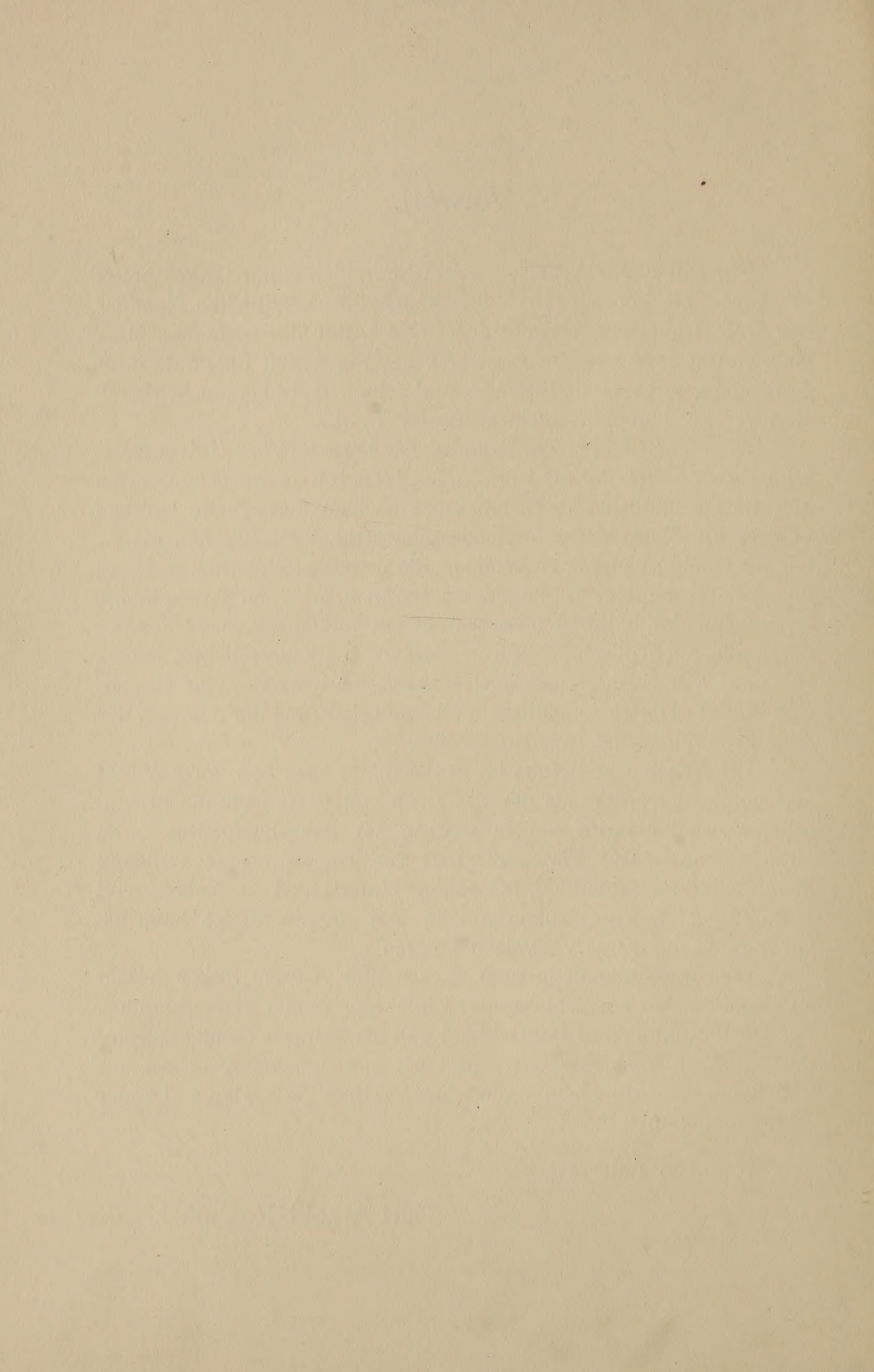
Aber auch Herrn Dr. Brandis', des Direktors der Universitätsbibliothek zu Jena, der die Vermittelung des von auswärts benötigten Materials freundlichst übernahm, möchte ich an dieser Stelle dankend gedenken; ebenso der zahlreichen auswärtigen Büchereien, die — wie die Handelskammer zu Weimar, die Commerzbibliothek zu Hamburg, die Königliche Bibliothek zu Berlin u. a. — durch ausgiebige Bemessung der Leihfrist diese Arbeit unterstützt haben. Die Liste derer, die mich durch Auskünfte usw. zu Dank verpflichtet haben, ist damit keineswegs erschöpft: besser eine offenkundige Unvollständigkeit als eine scheinbare Vollständigkeit, bei der dennoch der oder jener übersehen werden möchte.

Die Arbeit war bereits im Frühsommer 1912 von der Fakultät angenommen worden, als mir das Buch von Elsas über die preußischen Ausnahmetarife — ein Beitrag zur Gütertarifpolitik — zu Gesicht kam. Die Verwandtschaft im Thema beider Arbeiten bedingt selbstverständlich bei allem Unterschied in Anlage und Behandlung manche Gemeinsamkeit. An einigen Stellen habe ich daher noch auf Elsas verweisen können.

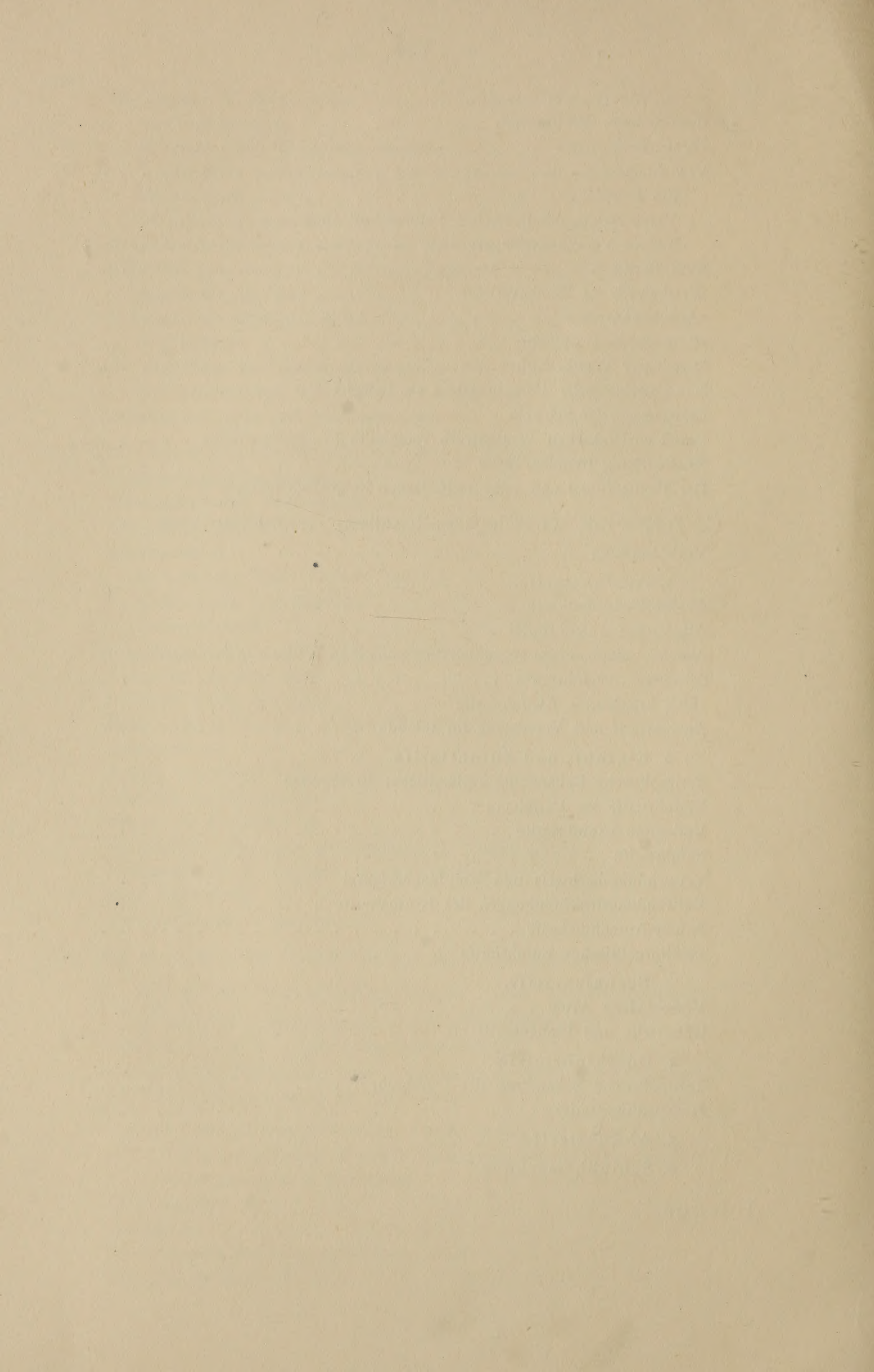
Was noch allgemein über Zweck und Aufbau dieser Arbeit zu sagen ist, hat am Schlusse der Einleitung seinen Platz gefunden. Die Beschränkung auf Deutschland und die Schweiz ist nicht streng durchgeführt; gelegentlich wurde auch auf eigenartige — bei uns unbekannte — Erscheinungen der Tarifpolitik anderer Länder Bezug genommen.

Jena, im Juni 1913.

Curt Arnold Rosenthal.



Inhalts-Übersicht
der vollständigen Abhandlung.



Literatur.

Abriß über die Bestellung, Zusammensetzung und bisherige Tätigkeit der ständigen Tarifkommission der deutschen Eisenbahnen und des Ausschusses der Verkehrsinteressenten. Zur 100. Tagung am 8./9. Februar 1910. Zusammengestellt von der Königlichen Eisenbahndirektion Berlin.

Archiv für Eisenbahnwesen. Herausgegeben im Königlich Preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten. Berlin (seit 1878).

Beiträge zur Beurteilung der Frage der Differentialtarife für den Transport ausländischer Erzeugnisse auf deutschen Eisenbahnen. Herausgegeben von dem Verein der Privat-Eisenbahnen im deutschen Reiche im Februar 1879. Berlin 1879.

Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre (x). Erstattet vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins. Zürich (im folgenden Jahre).

Bericht der Generaldirektion (für 1901: des Verwaltungsrats) der schweizerischen Bundesbahnen über die Geschäftsführung und die Rechnungen für das Jahr (1901 ff.) an den schweizerischen Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung.

Bezold, E. Materialien der Deutschen Reichs-Verfassung. Band II, Berlin 1873.

Burmeister, Hans. Geschichtliche Entwickelung des Gütertarifwesens der Eisenbahnen Deutschlands. Leipzig 1899.

Eger, Georg. Eisenbahnrecht im Deutschen Reich und in Preußen (Handelshochschul-Bibliothek, Band 5). Leipzig 1910.

—, Handbuch des Preußischen Eisenbahnrechts. Breslau 1889 u. 1896.

Elsas, Fritz. Die Ausnahmetarife der Preußisch-Hessischen Eisenbahngemeinschaft. Ein Beitrag zur gegenwärtigen Eisenbahn-Tarifpolitik. (Tübinger Staatswissenschaftliche Abhandlungen, 26. Heft.) Stuttgart 1912.

Erläuterungen und Entscheidungen zum Deutschen Eisenbahn-Gütertarif, Teil I, Abteilung B. Herausgegeben von den deutschen Eisenbahnverwaltungen. Gültig vom 1. April 1912. Berlin 1912.

Fritsch, K. Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche. 2. Aufl. Berlin 1912.

Fuchs, Heinrich. Geschichte des badischen Gütertarifwesens bis zur Tarifreform 1877. (Volkswirtschaftliche Abhandlungen der Badischen Hochschulen. IX. Band, 5. Heft.) Karlsruhe 1907.

Geering, Traugott und Hotz, Rudolf. Wirtschaftskunde der Schweiz. 4. Aufl. (Lehrmittelsammlung des Schweizer. Kaufmännischen Vereins.) Zürich 1910.

Generaltarif der Bahnfrachten für die Einfuhr von Getreide und Mahlprodukten in die Schweiz nach dem Stand der offiziellen Tarife vom 1. November 1911. Zürich (1912).

Grotewold, Christian. Die Ausnahmegütertarife für den Seeverkehr bei den Preußisch-Hessischen Eisenbahnen. Bremen (ohne Jahreszahl; der philos. Fakultät der Universität Heidelberg vorgelegt im Herbst 1900).

Hahn. Fürst Bismarck. 4. Band. Berlin 1886.

Handelsk. Ludwigshafen. = Jahresbericht der Pfälzischen Handels- und Gewerbekammer (seit 1909: der Handelskammer Ludwigshafen am Rhein) für das Jahr (x). Erster und Zweiter Teil. Ludwigshafen am Rhein (im folgenden Jahre).

Jahresbericht der Handelskammer für den Kreis Mannheim für das Jahr (x). Erster und Zweiter Teil. Mannheim (im folgenden Jahre).

Jahresbericht der Handelskammer zu Straßburg i. E. für das Jahr (x). Straßburg i. E. (im folgenden Jahre).

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 3. Aufl. III. Band. Jena 1909. v. d. Leyen. Eisenbahnen (Politik). S. 852 ff. u. Herrmann. Eisenbahnen (Tarifwesen). S. 884 ff.

Heubach, Ernst. Skizzen über Verkehrsentwicklung, Frachtpreise und Verkehrspolitik am Oberrhein und in Südwestdeutschland. In Schriften des Vereins für Sozialpolitik. LXXXIX. Eisenbahntarife und Wasserfrachten. Herausgegeben von Walther Lotz. Leipzig 1900.

(Hirths) Annalen des Deuschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. (Seit 1868 herausg. v. Hirth, seit 1881 von Hirth u. Seydel, seit 1901 v. Eheberg u. Dyroff.) Leipzig, später München.

Internat. Zeitschr. = Zeitschrift für den Internationalen Eisenbahntransport. Herausgegebeu von dem Zentralamt in Bern (seit 1894).

Jacobi, E. Die Königlich Hannoversche Eisenbahn- und Telegraphen-Verwaltung. Hannover 1862.

Jahres-Bericht über die Staatseisenbahnen und die Bodensee-Dampfschiffahrt im Großherzogtum Baden für das Jahr (x). Im Auftrage des Ministeriums des großherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten herausgegeben von der Generaldirektion der Badischen Staatseisenbahnen. Karlsruhe (im folgenden Jahre).

Kech, Edwin. Die Gründung der Großherzoglich Badischen Staatseisenbahnen. (Dissertation Basel.) Karlsruhe 1904.

Krönig, Fritz. Die Differential-Tarife der Eisenbahnen, ihre Entwickelung, Bedeutung und Berechtigung. Berlin 1877.

Der preußische Landeseisenbahnrat in den ersten 25 Jahren seiner Tätigkeit (1883 bis 1908.) Denkschrift, dem Landeseisenbahnrat überreicht vom Minister der öffentlichen Arbeiten. Berlin 1908.

Lederer, Paul. Die Entwicklung der südafrikanischen Union auf verkehrspolitischer Grundlage. (Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Heft 149). Leipzig 1910.

v. d. Leyen. Eisenbahntarife und Landwirtschaft. (Vortrag, gehalten auf der Generalversammlung des Landwirtschaftlichen Vereins zu Breslau am 14. März 1911.) — Als Manuskript gedruckt.

—. Die Finanz- und Verkehrspolitik der nordamerikanischen Eisenbahnen. 2. Aufl. Berlin 1895.

—. Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen. In Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. XII. Jahrg. 4. Heft. Leipzig 1888.

Lotz, Walther. Verkehrsentwickelung in Deutschland 1800—1900. (Aus Natur und Geisteswelt). 3. Aufl. Leipzig 1910.

Meyer, Hans. Ostafrika (in: Das Deutsche Kolonialreich. Herausgeg. von Hans Meyer. I. Band: Ostafrika und Kamerun. Leipzig und Wien 1909).

Nauticus 1911. Jahrbuch für Deutschlands Seeinteressen. Herausgeg. von Nauticus. 13. Jahrgang. Berlin 1911.

Oßwald, Joseph. Mannheims Umschlagsverkehr von 1879 bis 1908. (Dissertation Heidelberg.) Heidelberg 1910.

Peege, B. Die Deutschen Eisenbahngesetze sowie die Einrichtungen der Eisenbahnen Deutschlands und des Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen. 3. Aufl.[1]) Dresden 1910.

Graf Posadowsky als Finanz-, Sozial- und Handelspolitiker. I—IV. Leipzig 1907—1911.

Poschinger, Heinrich von. Fürst Bismarck als Volkswirth. I. Band. Berlin 1889.

—. Aktenstücke zur Wirthschaftspolitik des Fürsten Bismarck. I. Band. Berlin 1890.

Rank, Emil. Das Eisenbahntarifwesen in seiner Beziehung zur Volkswirtschaft und Verwaltung. Wien 1895.

—. Die Eisenbahn-Tariftechnik. (Schriften über Verkehrswesen I, 1.) Wien 1902.

Reyscher. Die Rechte des Staats an den Eisenbahnen. In Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft. XIII. Band. Tübingen 1852.

Rosenthal, Eduard. Ausnahme-Tarif für Futter- und Streumittel. Rechtsgutachten, erstattet der Handelskammer zu Potsdam. Berlin und Potsdam 1901.

Roßmann, Martin. Die Getreide- und Mehltarife der bayerischen Staatsbahnen. In Schriften des Vereins für Sozialpolitik LXXXIX. Eisenbahntarife und Wasserfrachten. Herausgegeben von Walther Lotz. Leipzig 1900.

Sax, Emil. Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. II. Band. Die Eisenbahnen. Wien 1879.

Schneider, Alfred. Frachtsatz und Transportmenge unter Zugrundelegung der Verhältnisse des Mannheimer Weizenhandels nach der Schweiz. (Volkswirtschaftliche Abhandlungen der Badischen Hochschulen. IX. Band. 3. Heft.) Karlsruhe 1907.

Schollenberger, J. Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System. Berlin 1902.

Schulte, Friedrich. Die Rheinschiffahrt und die Eisenbahnen. In Schriften des Vereins für Sozialpolitik. CII. Die Schiffahrt der deutschen Ströme. III. Band. Leipzig 1905.

Seidler, Ernst und Freud, Alexander. Die Eisenbahntarife in ihren Beziehungen zur Handelspolitik. Leipzig 1904.

Seydel, Max von. Bayerisches Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1896.

Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. Herausgegeben vom Kaiserlichen Statistischen Amte. Berlin.

Schweizerische Bundesbahnen. Statistische Tabellen. Beilage zum Bericht der Generaldirektion (seit 1902 jährlich).

Sitzungen der Ständigen Tarifkommission deutscher Eisenbahnen (als Manuskript gedruckt).

Stengel = Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Begründet von Karl Freiherrn von Stengel. 2. Aufl. Herausgegeben von Max Fleischmann. I. Tübingen 1911.

Teickner, Albert. Der deutsche Sammelladungsverkehr und der Stückgutstaffeltarif vom 1. Oktober 1898. (Dissertation Heidelberg; ohne Jahreszahl; Vorwort vom Februar 1911.)

Treitschke, Heinrich von. Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert. Vierter Teil. 4. Aufl. Leipzig 1897. Fünfter Teil. 7. Aufl. 1899.

[1]) 4. Aufl. bearbeitet von v. Schroeder. Dresden 1912.

Ulrich, Franz. Das Eisenbahntarifwesen im allgemeinen und nach seiner besonderen Entwicklung in Deutschland, Österreich-Ungarn, der Schweiz, Italien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und England. Berlin und Leipzig 1886.

—. Preußische Verkehrspolitik und Staatsfinanzen. Berlin 1909.

—. Staffeltarife und Wasserstraßen. Berlin 1894.

Vereinszeitung. = Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Herausgegeben im Auftrage des Vereins. Berlin (seit 1860).

Die Verwaltung der öffentlichen Arbeiten in Preußen. Bericht an Seine Majestät den Kaiser und König, erstattet von dem Minister der öffentlichen Arbeiten. 1890—1900 (I) Berlin 1901. Dasselbe 1900—1910 (II) Berlin 1911.

Weber, Alfred. Über den Standort der Industrien. I. Teil. Reine Theorie des Standorts. Tübingen 1909.

Wiedenfeld, Kurt. Die nordwesteuropäischen Welthäfen London—Liverpool—Hamburg—Bremen—Amsterdam—Rotterdam— Antwerpen—Havre in ihrer Verkehrs- und Handelsbedeutung (Veröffentlichungen des Instituts für Meereskunde und des Geographischen Instituts an der Universität Berlin. Heft 3). Berlin 1903.

Wirth, Albrecht. Deutschlands wirtschaftliche Expansion. In Handbuch der Politik. Herausgegeben von Laband usw. II. Band: Die Aufgaben der Politik. Berlin-Leipzig 1912/13.

Zehn Jahre preußisch-deutscher Eisenbahnpolitik (Verf. ungen.). Leipzig 1876.

Zusammenstellung der Beratungsgegenstände der ständigen Tarifkommission und der Generalkonferenzen der deutschen Eisenbahnverwaltungen (1878 bis einschl. 1908). (5. Ausgabe).

Außerdem wurden verschiedene Tageszeitungen (namentlich die »Frankfurter Zeitung«, die »Kölnische Zeitung«, die »Neue Züricher Zeitung« u. a.) und zahlreiche deutsche, ausländische und internationale Gütertarife benutzt.

Einleitung.

Die Gütertarifpolitik als Glied der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Der moderne Staat hat sich mehr und mehr von dem Grundsatze des »laissez faire, laissez passer« abgewandt: die bewußte Beeinflussung des nationalen Wirtschaftslebens zählt er heute zu seinen wichtigsten Aufgaben. Mannigfaltig sind die Formen und Hilfsmittel, die dem Staate bei seiner wirtschaftspolitischen Tätigkeit zu Gebote stehen; doch lassen sie sich auf zwei Grundprinzipien zurückführen. Entweder tritt der Staat

1. autoritativ als Obrigkeit oder aber
2. als privates Wirtschaftssubjekt auf.

Im ersten Falle sind der wirtschaftspolitischen Wirksamkeit nur die durch Staats- und Völkerrecht gezogenen Grenzen gesetzt; auch sind diese Formen der Wirtschaftspolitik ihrer Natur nach dem Staate — mittelbar auch anderen Zwangsgemeinschaften des öffentlichen Rechts — vorbehalten. Im zweiten Falle dagegen hängt die Wirkung lediglich von der wirtschaftlichen Macht ab, die der Staat einzusetzen vermag; und die Formen sind keine anderen, als sie prinzipiell jeder privaten Wirtschaft zur Verfügung stehen.

Greift der Staat in Ausübung seiner Herrschgewalt in das Wirtschaftsleben ein, so tut er dies nur in einer beschränkten Anzahl von Fällen

a) unmittelbar so, daß er durch materiellen Gesetzesbefehl das angestrebte wirtschaftspolitische Ziel sicherzustellen sucht. Stets handelt es sich hier um Ausnahmebestimmungen, wie die Beschränkung von Herstellung und Verkauf des Saccharin oder etwa in den Kolonien das Verbot der Ausfuhr von Elfenbein, und damit um einen Weg, der seiner Natur nach nur unter besonderen Verhältnissen gangbar ist. Weitaus im Vordergrunde steht

b) der mittelbare Weg. Hier sucht der Staat durch Einführung und Abstufung von Abgaben, die ihrer Natur nach in erster

Linie finanziellen Zwecken dienen — also durch planmäßig den wirtschaftspolitischen Zwecken angepaßte verschiedene Belastung einzelner Wirtschaftskreise — einen Einfluß auf das Wirtschaftsleben auszuüben. Diese mittelbare Einflußnahme mit Hilfe fiskalischer Maßnahmen steht so sehr im Vordergrunde der Wirtschaftspolitik, daß man heute bei diesem Worte in erster Linie an diese Form, vor allem an die Zollpolitik, zu denken pflegt.

Dennoch ist daneben auch die zweite — die privatwirtschaftliche — Form zu stets wachsender Bedeutung gelangt. Bekanntlich war sie bereits in der wirtschaftspolitischen Rüstkammer des merkantilistischen Staates zu einem gewissen Ansehen gelangt in Gestalt von Manufakturgründungen, Beteiligung an Handelskompagnien, letzteres freilich vielfach in Verbindung mit Erteilung besonderer Privilegien, also unter Verknüpfung der ersten und der zweiten Form. Nachdem die privatwirtschaftliche Betätigung des Staates, wie der öffentlichen Körperschaften überhaupt, infolge veränderter Auffassung von der Stellung der Staatsgewalt gegenüber dem Wirtschaftsleben, wohl ein Jahrhundert lang zurückgetreten war, beginnt der Staat wieder mächtig auf diesem Wege in die Gestaltung des Wirtschaftslebens einzugreifen. Er tut dies durch Ausnutzung seiner Machtstellung

a) als Konsument und

b) als Produzent.

Während die private Konsumentenpolitik von Käuferverbänden, Einkaufsvereinigungen usw. infolge der Schwierigkeit geschlossenen Auftretens noch in den Kinderschuhen steckt, haben öffentliche Körperschaften bei ihren Submissionsbedingungen, Bestimmungen für den Einkauf der Proviantämter usw. ein ganz anderes wirtschaftliches Gewicht in die Wagschale zu werfen.

Und nicht anders steht es mit der Produzentenpolitik. Sie ist in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle gleichbedeutend mit Preispolitik, obwohl unter Umständen auch die qualitative Gestaltung der Leistung Gelegenheit zur Beeinflussung des Wirtschaftslebens bietet. Von Preispolitik kann aber im allgemeinen beim einzelstehenden Produzenten nicht die Rede sein — er habe denn eine marktbeherrschende Stellung inne. Denn Politik treiben kann nur, wer einen Einfluß auszuüben in der Lage ist. Auch der Staat vermag es nur auf solchen Märkten, wo er eine übermächtige Stellung als Produzent einnimmt; eine Stellung, die ihm bekanntlich mitunter von starken privaten Verkaufsvereinigungen nicht ohne Erfolg streitig gemacht wird. Doch wo immer solche

Preispolitik möglich sein mag, ihre Wirkung ist meist eine mehr oder minder beschränkte, da der Preisstand einer bestimmten Ware nur für einen begrenzten Ausschnitt des Wirtschaftslebens von Bedeutung ist. Nur die Kohle und bis zu einem gewissen Grade das Eisen haben durch Menge, Allgemeinheit und Unersetzlichkeit[1]) ihres Verbrauchs eine derartig hervorragende Stellung erlangt, daß ihr Preisstand in der Tat das ganze Wirtschaftsleben in Mitleidenschaft zieht. Aber wenn sich auch hier beispielsweise durch verschiedene Preisgestaltung für Hausbrand, die einzelnen Sorten Industriekohlen, Hüttenkoks, wie auch für die verschiedenen Absatzgebiete den Sonderverhältnissen angepaßte Wirkungen erzielen lassen, so bleibt doch der Spielraum zu subtiler Beeinflussung des Wirtschaftslebens ein recht beschränkter, da eben die qualitative Differenzierung der Leistung — und die bildet doch die Grundlage der Preisgestaltung — über eine nur wenig abgetönte Skala verfügt.

Eine Sonderstellung nimmt demgegenüber das Verkehrswesen ein. Sie beruht darauf, daß das Verkehrswesen an und für sich überhaupt nicht der Befriedigung eines besonderen Bedürfnisses dient, mit Ausnahme etwa eines Teiles der Nachrichtenvermittlung, aber dafür im Zeitalter des Verkehrs allgemeine Voraussetzung der Befriedigung fast eines jeden Bedürfnisses geworden ist. Auch die Beherrschung des Geldmarktes gibt Gelegenheit zu allgemeinster Beeinflussung des Wirtschaftslebens. Aber gerade, weil hier der Eingriff von einem derartig zentralen Punkte aus und in so allseitig fühlbarer Weise erfolgt, gerade, weil es sich hier um eine so nachhaltige und allgemeine Wirkung handelt, ist sie in der Regel ungeeignet zu wirtschaftlichen Sondermaßnahmen auf begrenzten Gebieten.

In den Transportpreisen dagegen besitzt das wirtschaftspolitische Arsenal ein Werkzeug, das mit der Einwirkung auf Kapital- und Kreditmarkt an Allgemeinheit und Vielseitigkeit des wirtschaftlichen Einflusses nahezu wetteifert, während es sich andererseits

---

[1]) Natürlich keine absolute Unersetzlichkeit; wohl aber in dem Sinne, daß selbst starke Preisschwankungen den Verbrauch nicht in nennenswertem Maße auf Surrogate hindrängen können. Eine Stellung, die bekanntlich der Kohle in nicht allzu ferner Zukunft verloren gehen dürfte (Masutfeuerung; Wasserkräfte in Verbindung mit Fernkraftübertragung). Überhaupt bildet die »Surrogabilität« eines Produktes nicht nur in physikalisch-technischer, sondern auch in geographischer Beziehung (wechselseitige Ersetzbarkeit der einzelnen Herkunftsgebiete) einen Kernpunkt bei Beurteilung der Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

wie kein zweites — die Zollpolitik selbst nicht ausgenommen — zur Erzielung abgestuftester Wirkungen eignet. Setzt es doch an mehr peripherischen Stellen des Wirtschaftslebens — nicht bei den eigentlichen Grundlagen der Unternehmung, sondern nur bei Umsetzung der stofflichen Grundlagen der Erzeugung, hier aber in den verschiedensten Stadien des Produktionsprozesses — ein: Intensität und Extensität der Wirkung lassen sich daher wie bei keinem zweiten Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik abtönen, den Sonderverhältnissen eines Einzelzweckes eng anpassen. Unnötig zu wiederholen, daß auch die Transportpreise sich nur unter den angegebenen Voraussetzungen zu wirtschaftspolitischer Verwertung eignen. Auch im Verkehrswesen kann bei großer Zersplitterung der Einzelunternehmung von Preispolitik nicht die Rede sein: dort, wo der Unternehmer seine Preise nicht dem Markte diktieren kann, wo sie ihm vielmehr vom Markte diktiert werden. Die Tendenz zur Abhängigkeit des Unternehmers vom Markte ist aber überall dort vorhanden, wo Anlage und Unterhaltung des Verkehrsweges einerseits und Transportbetrieb andererseits nicht in einer Hand vereinigt sind; also in praxi im gesamten Beförderungswesen mit einziger Ausnahme der Eisenbahnen. Diese Tendenz zur Zersplitterung besteht auf der Landstraße; und daß sie trotz gegenteiliger Bestrebungen auch in der Binnenschiffahrt noch vorherrschend ist, zeigen z. B. die beschränkten und kurzlebigen Erfolge der meisten Konzentrationsbestrebungen in der Rheinschiffahrt. Auch in der Seeschiffahrt überwiegt heute noch der Anteil der Trampreederei, deren Frachtsätze sich bekanntlich als Wettbewerbspreise auf dem freien Markte bilden, den Anteil der Linienreederei. All dies gilt aber nur für den Transportbetrieb — und mit dessen Unternehmer allein werden ja die Frachtpreise vereinbart. Indirekt aber mögen sie sehr wohl von seiten des Verkehrsweges aus beeinflußt werden, der ja stets monopolistisch verwaltet wird[1]), wenigstens auf dem Lande. Es braucht nur an die Binnenschiffahrtsabgaben und den heftigen Kampf, der um sie ausgefochten wurde, erinnert zu werden, um die Bedeutung einer wirtschaftspolitischen Beeinflussung der Transportpreise von dieser Stelle aus vor Augen zu führen. Und gerade dieses Beispiel zeigt in der klassenweisen Abstufung der Abgaben für die einzelnen Güterkategorien, wie

[1]) Auch die Wirksamkeit dieses Monopoles hat ihre Grenzen; vgl. z. B. die Klagen über Ablenkung des Kraftwagenverkehrs vom Herzogtum Gotha nach Einführung bzw. Erhöhung der Straßengebühren für Automobile 1912.

eng hier die wirtschaftspolitische Ausgestaltung im Anschluß an die Gütertarife der Eisenbahn erfolgen soll.

Dennoch nimmt diese indirekte Beeinflussung der Transportpreise insofern eine Sonderstellung ein, als es sich hier um öffentlich-rechtliche Gebühren handelt; zwar erhalten sie durch das wirtschaftliche Äquivalent in Gestalt einer Erweiterung und Verbesserung des Wasserstraßennetzes — oder genauer, der Benutzung dieses verbesserten Netzes — manche Vergleichspunkte zu privatrechtlichen Preisen; doch gehören sie ihrer juristischen Natur nach — teilweise auch nach ihrem wirtschaftlichen Charakter — in die erste — die öffentlich-rechtliche — Gruppe wirtschaftspolitischer Hilfsmittel.

Bleiben noch die Eisenbahntarife. Für sie im besonderen ist das, was oben zur Charakteristik der Transportpreise gesagt wurde, heute von praktischer Bedeutung. Aber es darf gleich vorausgeschickt werden, daß eine intensivere wirtschaftspolitische Ausgestaltung der Schiffsfrachten nur eine Frage der Zeit sein wird. In der Binnenschiffahrt sind machtvolle Konzentrationsbestrebungen am Werke, um der zentrifugalen Tendenzen schließlich dennoch Herr zu werden. Die Kontrolle mehrerer wichtiger Rheinreedereien durch den preußischen Bergfiskus und die Einführung des staatlichen Schleppmonopols auf dem Rhein-Weser-Kanal[1]) und der kanalisierten Lippe mögen wichtige Etappen auf diesem Wege bedeuten.

Selbst auf dem Gebiete der Seeschiffahrt finden sich bereits Tendenzen staatlicher Einflußnahme auf die Frachten im Sinne ihrer nationalwirtschaftlichen Ausgestaltung. Die Monopolisierung wichtiger ozeanischer Verkehrslinien erzeugt das Bedürfnis; die wachsende Bedeutung staatlicher Schiffahrtssubventionen bietet die Handhabe.

Die Frage ist besonders in einigen britischen Kolonien akut. » . . . Ein noch schärferes Gesetz — scil. als in Australien — gegen die Schiffahrtsringe und das Rabattsystem wird in Südafrika geplant. Man beabsichtigt dort, die Zuerteilung von Regierungsfrachten von der Nichtzugehörigkeit zu einem Schiffahrtskartell abhängig zu machen und weiterhin alle mit einem Konferenzdampfer beförderten Waren mit höheren Hafengebühren und

[1]) Versuche auf engerer Basis haben wir bereits seit einigen Jahren in dem Schleppmonopol des Staates Lübeck auf dem Elbe-Trave-Kanal und des Kreises Teltow auf dem Teltow-Kanal, auch in den Hafenkanälen einiger Rheinhäfen.

Eisenbahnfrachten zu belasten«[1]). Hier also will der Staat seine Machtstellung als wichtigster Verfrachter wie als selbständiger Verkehrsunternehmer ins Treffen führen.

Aber auch in deutschen Kolonien wird häufig über Mißbrauch des Monopols durch staatlich subventionierte Schiffahrtslinien geklagt; Klagen, die bisweilen auffallende Ähnlichkeit mit den Beschwerden über die Differentialtarife der Eisenbahnen in vergangenen Jahrzehnten zeigen. Als Beispiel eine Klage über »Frachtdisparitäten«: »Eine Waffe des Imperialismus ist die Reederei. Deshalb genießt sie ja eine Unterstützung von seiten des Staates. Nun ist es eine Tatsache, daß die deutsche Ostafrikalinie für Güter, die nach den kleinen Plätzen Deutsch-Ostafrikas gehen, höhere Preise fordert als für Güter derselben Klasse nach dem entfernteren Beira. Die Linie fördert also die Portugiesen auf Kosten des deutschen Steuerzahlers«[2]). Weiter eine Klage über »Refaktien« und ungleiche (»differentielle«) Frachtberechnung: »Die kommerzielle Wirkung der bisherigen Dampferverhältnisse ist freilich nichts weniger als vorteilhaft für einen großen Teil unserer Interessen. Der Verkehr ist völlig monopolisiert durch die Deutsche Ostafrika-Linie. Die offiziellen Tarife sind außerordentlich hoch, aber an die Regierung und an eine Reihe Großfirmen sind weitgehende Ermäßigungen bewilligt, so daß den Nachteil die kleinen Unternehmer und Pflanzer in der Kolonie haben . . . . Für eine Tonne Güter zweiter Klasse, worunter die hauptsächlichsten Massenprodukte . . . rubriziert werden, wird ein Frachtsatz von 40 Mk. berechnet, während der Norddeutsche Lloyd für die doppelt so große Entfernung nach Deutsch-Neuguinea nur 65 Mk. berechnet«[3]).

Ich führe diese charakteristischen Stellen an, ohne im einzelnen die Berechtigung der Klagen selbst feststellen zu können. Nur scheint sich die »Frachtdisparität« in bezug auf Beira unschwer aus der »Knotenpunktkonkurrenz« zu erklären, da dieser Platz in gleicher Weise durch den Suez-Kanal wie um das Kap herum erreicht werden kann, und auf letzterem Wege — der offenbar wegen Ersparung der Kanalgebühr für die Fracht maßgebend

---

[1]) Nauticus 1191, S. 296, Das Gesetz ist seither in Kraft getreten, ohne indes — wie es scheint — den gewünschten Erfolg zu haben; vgl. Löwinger, Export-Fracht-Verträge (in »Das Echo«, Nr. 1584 vom 9. I. 1913); ferner Stubmanns Zusammenfassung in Weltwirtschaftliches Archiv, 1. Bd., Heft 1. Jena 1913. Chronik und Archivalien. S. 11 ff.

[2]) Wirth, Expansion. S. 708 f.

[3]) Meyer, Ostafrika. S. 405 ff.

ist — näher als Deutsch-Ostafrika liegt. Doch sind diese Fälle keineswegs vereinzelt. Es braucht nur aus allerjüngster Zeit an die allgemeine Bewegung erinnert zu werden, welche die für den 1. Januar 1913 angekündigte Erhöhung der nordatlantischen Frachtsätze seitens der großen deutschen Schiffahrtsgesellschaften in den Kreisen der deutschen Exporteure hervorgerufen hat. Die Exportmöglichkeiten für verschiedene Ausfuhrartikel, so insbesondere für billigere Glas-, Porzellan- und Steingutwaren sowie für Spielzeug nach Nordamerika würden erheblich erschwert, wenn nicht ganz unterbunden [1]).

All diese Klagen sind nur dadurch verständlich, daß die Frachtraten vor allem solcher Linienreedereien, die ein faktisches Monopol genießen oder einer Konferenzgruppe angehören, sich in bezug auf Systematik des Aufbaues, Einseitigkeit der Frachtfestsetzung und relativer Stetigkeit immer mehr den Eisenbahntarifen annähern [2]). Denn da in der wilden Schiffahrt überhaupt nicht von Tarifen — geschweige denn von irgendeiner Tarifsystematik — die Rede ist, sind hier Frachtdisparitäten, überhaupt Ungleichmäßigkeit und Regellosigkeit der Frachtfestsetzung eher Regel als Ausnahme; aber hier fehlt das Monopol mit seinen Härten.

Letzten Endes liegt hier überall der gleiche, gesetzmäßige Vorgang zugrunde, der seinerzeit zur Verstaatlichung der deutschen Eisenbahnen geführt hat und uns heute die Petroleumhandelsmonopolvorlage bringt. Sobald der anfänglich freie Wettbewerb auf dem Wege der Verständigung oder des Kampfes durch das Privatmonopol ersetzt ist, und dieses zu mißbräuchlicher Ausnutzung auf Kosten des Verbrauchs führt, ertönt der Ruf nach »Expropriation der Expropriateure«, nach Ersetzung des privaten Monopoles durch ein öffentliches, das indirekt der Allgemeinheit zugute kommt, und dessen Anwendung bis zu einem gewissem Grade unter ihrer Kontrolle steht.

Auf derartige allgemeine Entwicklungstendenzen weist z. B. Bismarck in seinem Schreiben an den Bundesrat vom 7. Februar 1879 hin [3]). »Mit historischer Nothwendigkeit vollzieht sich auch

---

[1]) Handels-Zeitung des Berliner Tageblatts vom 1. XI. 1912. Die Handelskammer für das Herzogtum Koburg wurde sogar beim Reichskanzler vorstellig, obwohl bei der nicht subventionierten Schiffahrt eine rechtliche Grundlage für staatliche Einflußnahme auf die Frachtraten noch mangelt.

[2]) Das hat bekanntlich im angeführten Falle die Aufstellung kombinierter Eisenbahn-Schiffstarife zwischen Deutschland und Ostafrika, wie schon vorher mit der Levante, ermöglicht.

[3]) Poschinger, Bismarck als Volkswirt, S. 197.

im Eisenbahnwesen derjenige Übergang, wie ihn die Kulturgeschichte der Völker bei anderen wirthschaftlichen Entwickelungen erlebt hat. Neue wirthschaftliche Erscheinungen sind zunächst ohne Beeinflussung durch die staatliche Einwirkung entwickelt und fortgebildet; allmälig ist aber das Interesse an denselben so groß und allgemein geworden, daß die fernere Regelung nicht mehr dem Egoismus und der Willkür der Einzelinteressen überlassen werden konnte, vielmehr nach den Interessen der Allgemeinheit erfolgen mußte. Ein lehrreiches Beispiel liegt in Deutschland in der Entwicklung des Tarifs der Paketpost vor, welcher vor dem Baue der Eisenbahnen, bei dem Mangel anderer regelmäßiger und geordneter Verkehrsmittel, die Vermittelung des größten Theils des Waren-Schnellverkehrs zufiel«.

Und Schmoller sagt in diesem Sinne[1]: ». . . wo große Monopole entstehen, wird deren Eingreifen (scil. von Schiedsrichtern und öffentlichen Behörden), wie im Tarifwesen der Verkehrsanstalten, immer unentbehrlicher. Auch die Kartellpreise werden in Zukunft privater Gewinnsucht so wenig überlassen werden können wie einst die Preise der Zünfte.«

Allein in der Schiffahrt handelt es sich größtenteils noch um Ansätze, die einmal in naher oder ferner Zukunft zu Bedeutung gelangen mögen. Im Eisenbahntarifwesen aber haben wir ein Werkzeug der Wirtschaftspolitik vor uns, das unter unseren Augen zu einer immer vollkommeneren und schärferen Waffe geschmiedet wird. Lenkt es doch in unseren Tagen die allgemeine Aufmerksamkeit stets von neuem auf sich! Immer mehr wird es zu dem allgemeinen Auskunftsmittel, wenn die Tatsachen gebieterisch ein staatliches Eingreifen erheischen, ohne daß — wie es heißt — die Grundlagen des bewährten Systems der Wirtschaftspolitik angetastet werden sollen.

Eine schlechte Futtermittelernte bringt den Viehzüchter in Not: man fordert Suspension der Futtermittelzölle; dies erscheint nicht opportun; man behilft sich mit einer Herabsetzung der Tarife für Futtermittel. Die wachsende Fleischteuerung erfordert eine Hilfsaktion im Interesse der Volksernährung: verschiedene Gründe stehen dem geforderten energischen Eingriff in die veterinärpolizeilichen Grenzschutzbestimmungen entgegen; wieder finden wir im Mittelpunkte der staatlichen Maßnahmen eisenbahntarifarische Erleichterungen. Ja, selbst die äußere Politik wird berührt: so konnte man gelegentlich des serbisch-albanischen Konfliktes in

[1]) Schmoller, S. 120f. Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftlehre. Zweiter Teil. Leipzig 1904.

verschiedenen Blättern den Vorschlag lesen — ob offiziösen Ursprungs oder nicht, ist mir unbekannt —, Serbien solle den Zugang zum Adriatischen Meer durch gewisse völkerrechtlich festgelegte Gütertarife suchen. Mit anderen Worten: Ausnahmetarife zur Verhinderung eines europäischen Krieges!

Und die gleiche Funktion, wie hier in wichtigen, im Mittelpunkt des politischen Interesses stehenden Fragen, erfüllt das Gütertarifwesen — man möchte sagen, täglich — auf kleinem, begrenztem Gebiete. Der Handelsvertrag mit Schweden — für Deutschland von besonderer Bedeutung wegen der Sicherung der Zufuhr schwedischen Eisenerzes — ist nur unter Zollbefreiung für die schwedische Pflastersteineinfuhr nach Deutschland zustande gekommen. Wie soll der bedrohten deutschen Industrie geholfen werden? Natürlich durch einen Ausnahmetarif! Oder im entgegengesetzten Falle: eine deutsche Industrie sieht plötzlich ihr ausländisches Absatzgebiet durch Zollmauern versperrt. Diese zu übersteigen — so behauptet die Industrie — sei ihr durch das schwere Gepäck der gestiegenen Kosten für Rohstoffe, der Arbeitslöhne, der Steuern und sozialpolitischen Lasten unmöglich gemacht. Wer soll helfen? Wieder der Eisenbahnminister! Irgendein Unternehmen möchte eine neue Ware auf dem Markte einführen. Als Vorbedingung sucht es sich die Spezial- und Ausnahmetarife zu sichern, welche die Güterarten, mit denen seine neue Ware in Wettbewerb treten muß, genießen. Und ganz allgemein bietet die ungünstige Lage einer Industrie Anlaß zu Anträgen auf bessere tarifpolitische Berücksichtigung. Wer daran zweifeln sollte, daß sich derartige Fälle ins Ungezählte vermehren lassen, der nehme die Niederschriften der Ständigen Tarifkommission oder der deutschen Eisenbahnbeiräte zur Hand, um sich davon zu überzeugen, wie sich ihre Inanspruchnahme dauernd gesteigert hat.

Alles dies sind freilich nur Fragen des Gütertarifwesens, also nur eines Teiles des Eisenbahntarifwesens; und zwar des Teiles, der in der Beachtung der Allgemeinheit aus naheliegenden Gründen hinter den Personentarifen zurücktritt. Nun sind zweifellos beiden Arten von Eisenbahntarifen einige wenige Grundfragen gemeinsam: vor allem solche, die sich auf die Berücksichtigung der Entfernung beziehen; aber bereits die Fragen des Wettbewerbs zeigen beim Personentarif anderen Charakter. Überhaupt treten beim Personentarif die allgemein volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte in einer Weise zurück, daß jede nähere Berührung mit den hier behandelten Problemen ausscheidet. Wohl aber wäre es eine dankens-

werte Aufgabe, die zahlreichen sozialpolitischen Zwecke, in deren Dienst das Personentarifwesen gestellt werden kann und in wachsendem Maße gestellt wird, näher zu untersuchen. Es würde da deutlich werden, daß die Personentarifpolitik insofern eine überaus wichtige Ergänzung der Gütertarifpolitik darstellt, als sie gerade den begrenzten, aber um so bedeutungsvolleren Teil öffentlicher Wirtschaftsfürsorge, der sich der Einwirkung des Gütertarifs im allgemeinen entzieht — Arbeitsmarkt und Wohnungsmarkt stehen hier im Vordergrunde — zu beeinflussen vermag[1]).

Allein über Ansätze und Anfänge in der bewußten Gestaltung und Nutzbarmachung dieser Wirkungen ist man heute noch nicht hinaus, und noch kann von Personentarifpolitik strenggenommen nicht die Rede sein. Anders die Gütertarifpolitik! Auch hier ist freilich noch alles im Flusse. Täglich werden wir mit neuen Formen, Versuchen, Vorschlägen überrascht: alles von einem abgeschlossenen System noch weit entfernt. Dennoch haben sich hier in der Praxis mehrerer Jahrzehnte gleichsam gewohnheitsmäßig gewisse Normen herausgebildet, von denen in der Regel nur zum Zwecke ihrer technischen Vervollkommnung oder bewußter Neuorientierung der politischen Ziele abgewichen wird.

Die Begrenzung dieser Arbeit ergibt sich daraus, daß nicht das Gütertarifwesen, sondern die Gütertarifpolitik, d. h. die Verwirklichung wirtschaftspolitischer Zwecke mit Hilfe der Gütertarife, Gegenstand der Untersuchung ist. Es interessiert hier also nur eine Seite — freilich die wichtigste und verwickeltste — des Gütertarifwesens. Dennoch ergab sich die Notwendigkeit, nahezu alle Fragen des Gütertarifwesens in den Kreis der Betrachtung zu ziehen: alle aber nur in ihrer Beziehung zu dem einen Gesichtspunkte. So ist z. B. die Frage des Gütertarifsystems, der die ältere Literatur aus praktischen Gründen ihre Hauptaufmerksamkeit schenkte, kaum gestreift worden.

Dennoch ist auch eine einigermaßen vollständige Bearbeitung des gewaltigen Gebietes der Gütertarifpolitik in keiner Weise angestrebt noch geboten. Die praktischen Zwecke der Arbeit machten

[1]) Vgl. Wirtschaft und Recht der Gegenwart. Herausg. von Leopold von Wiese. I. Band: Politische Ökonomie, Tübingen 1912. IX. Transportwesen von Blum-Hannover, § 23, Transportwesen und Wohnungsbau in Großstädten und Industriebezirken. Wenn Blum S. 460 meint, daß der Güterverkehr »bei Erörterung derartiger Fragen vielfach in völliger Verkennung der Verhältnisse ignoriert wird«, hat er dabei nach den angeführten Beispielen nicht die Tarife im Auge.

eine Veröffentlichung in absehbarer Zeit notwendig, während das Quellenmaterial zu einer schier unübersehbaren Flut anschwoll. Die vorliegende Arbeit bleibt daher ein Torso. Im Vordergrund stehen eine Reihe für das Verständnis der Gütertarifpolitik wichtiger Vorfragen. Der Hauptteil behandelt im Anschluß an Maybachs Programm von 1884 zunächst die tarifpolitischen Maßnahmen, die in erster Linie vom Eigeninteresse der Eisenbahn als Unternehmung diktiert sind; dann die Tarife, welche im Dienste der auswärtigen Handelspolitik stehen. Im Zusammenhange damit sind freilich bereits einige Fragen der Binnentarifpolitik gestreift worden. In der Hauptsache aber ist die Tarifpolitik, soweit es sich nicht um den Wettbewerb mit dem Auslande handelt, einem später erscheinenden zweiten Teil vorbehalten, der sich vornehmlich auf das nationalökonomisch in seiner Ergiebigkeit noch kaum voll gewürdigte, in den Niederschriften der ständigen Tarifkommission niedergelegte, Material stützen wird. Die Sonderbehandlung gerade dieses Teiles erschien schon aus folgendem Grunde wünschenswert. Wo es sich um den Wettbewerb mit dem Auslande handelt, sind im allgemeinen die Richtlinien durch die herrschende Wirtschaftspolitik klar vorgezeichnet. Viel schwieriger ist die Aufgabe der Eisenbahnverwaltung — aber auch die des Darstellers — dort, wo es gilt, aus den Komponenten gegensätzlicher inländischer Wirtschaftsinteressen die Resultante des nationalen Gesamtinteresses zu ziehen. Ein paar einfache allgemeingültige Regeln lassen sich hier überhaupt nicht aufstellen, und eine Systematik kann hier nur aus der gründlichen Untersuchung einer Menge von Einzelfällen herauswachsen. Aus dem Mangel klar ausgesprochener Grundsätze ergibt sich auch eine geringere Stetigkeit in der Entwicklung: gegensätzliche Richtungen folgen nicht nur aufeinander, sondern können selbst nebeneinander herlaufen. Damit soll nicht behauptet werden, daß solche Interessengegensätze in der »äußeren« Tarifpolitik ganz fehlen: es braucht nur an die Schwierigkeit eines Ausgleichs zwischen den Interessen der heimischen Rohstofferzeuger und Weiterverarbeiter erinnert zu werden.

Von vornherein ausgeschieden wurde die Frage nach den Erfolgen und Wirkungen der Tarifpolitik: im Grunde die wichtigste von allen Fragen dieses Zusammenhanges. Wenn aber hier eine mehr als oberflächliche Lösung geboten werden soll, so muß die Untersuchung nach ganz anderen Methoden und auf Grund anderen Materials vor sich gehen, als die Erforschung der Ziele der Tarifpolitik, um die es sich hier in der Hauptsache handelt.

Um des gewaltigen Materials auch nur bis zu einem gewissen Grade Herr zu werden, wurde den ersten Untersuchungen ausschließlich südwestdeutsches und zur schärferen Hervorkehrung spezifisch-nationalwirtschaftlicher Gesichtspunkte, das in mancher Beziehung verwandte schweizerische Tarifmaterial zugrunde gelegt. Es zeigte sich jedoch bald, daß heute die Gesichtspunkte einer oberrheinischen Sondertarifpolitik hinter den allgemein deutschen in den Hintergrund treten. Die Mehrzahl der Abweichungen von einer gemeinsamen deutschen Tarifpolitik sind gleichsam nur Denkmäler einer vergangenen Epoche vorwiegend partikularistisch orientierter Tarifpolitik. Damit soll nun keineswegs gesagt sein, daß heute regionale und partikularistische, wie überhaupt jede Art von Sonderinteressen stets und überall vor den allgemeinen zurücktreten. Auf keinem Gebiete der Wirtschaftspolitik gilt dies durchaus, und so wird man es auch nicht auf dem der Gütertarifpolitik erwarten dürfen. Während aber früher alle diese regionalen Sonderinteressen in besonderen Tarifen zu selbständigem Ausdruck gelangten, und dadurch viel zu der Unübersichtlichkeit im älteren deutschen Tarifwesen beitrugen, kommt heute die Zwiespältigkeit der Interessen weniger in den Tarifen selbst, als in den der Tarifbildung vorangehenden Kämpfen und Verhandlungen zum Ausdruck. Deren Resultante erst tritt dann in den Tarifen selbst zutage.

Es ist daher von großer Wichtigkeit, die Wege kennen zu lernen, auf denen sich heute die Tarifpolitik vollzieht. Deshalb soll zunächst ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Tarifpolitik folgen und eine Darstellung der Organe, denen die Geltendmachung der verschiedenen Interessen und vor allem der Ausgleich der Interessengegensätze in der Tarifpolitik zukommt. Bevor wir dann an die eigentliche Frage nach der materiellen Gestaltung der heutigen Tarifpolitik herantreten, soll ein allgemeiner Überblick über die technischen Formen und Hilfsmittel, deren sich die Tarifpolitik zur Sicherung ihrer Zwecke bedient, unterrichten.

I.

Die rechtlichen Grundlagen der Tarifpolitik.

Noch ist ein Punkt, der für die Tarifbildung von Bedeutung ist, nicht berührt worden. Wohl haben wir festgestellt, daß die Gütertarifpolitik — im Gegensatze zur Zollpolitik — privatwirtschaftliche Preispolitik ist, die ihrem Wesen nach in gleicher Weise privaten, wie öffentlichen Wirtschaftssubjekten zur Verfügung stehen kann. Für die Frage der Tarifbildung genügt aber diese Feststellung in keiner Weise. Denn je nach den tatsächlichen wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnissen kann das Entgelt für Güter oder Leistungen, welche ihrer Natur nach nicht in Ausübung von Hoheitsrechten dargeboten werden, also — kurz gesagt — marktgängiger Natur sind, auf verschiedene Weise festgesetzt werden. Wir sehen hier ab vom sog. Verwaltungsprinzip: Die Frage nach der Höhe des Entgelts in ihrem Verhältnis zu den Kosten ist für die finanzwissenschaftliche Betrachtung von wesentlicher Bedeutung, für die Erkenntnis der rechtlichen Grundlagen der Preisbemessung aber unerheblich. Es mag rechtliches oder tatsächliches Staatsmonopol oder aber freier Wettbewerb herrschen, es mögen die Preise auf dem Wege der Gesetzgebung, des einseitigen Verwaltungsbefehls oder durch Vertrag auf dem freien Markte zustande kommen, so bleibt doch die Frage noch offen, ob vom fiskalischen Standpunkte aus Kostenbeitrag, Kostenersatz oder gewerbliche Rente erstrebt wird. Um so wesentlicher ist die Frage, ob Monopol oder freier Wettbewerb besteht. Gilt doch bei freier Preisgestaltung häufig selbst eine in ihrer Preispolitik rechtlich selbständige Staatsverwaltung als der Privatunternehmung nicht gewachsen (Petroleummonopolanstalt); um wie viel weniger ist hier der umständliche Gesetzgebungsapparat am Platze.

Allein auch die Frage, ob wir es mit einem staatsrechtlich begründeten Monopol (Regal) oder mit einer nur in den Tatsachen begründeten wirtschaftlichen Vormachtstellung zu tun

haben, ist nicht ausschlaggebend, wie eine Gegenüberstellung der beiden in mancher Beziehung verwandten Gebiete der Post und der Eisenbahn deutlich macht. Die neuere Finanzwissenschaft freilich nimmt ihre grundlegende Scheidung zwischen den privatwirtschaftlichen und den staatswirtschaftlichen Einnahmen des Staates nach dem Vorgange Adolf Wagners gerade an dieser Stelle vor.

»Zu den privatwirthschaftlichen oder Domanialeinnahmen gehören ..... streng genommen nur die Einnahmen, welche aus der Verwendung von werbendem Staatseigenthum und aus dem Betrieb von Staatsgewerben fließen, wenn sie vom Staate als Einzelwirtschafter unter den allgemeinen rechtlichen Bedingungen des privatwirtschaftlichen Concurrenzsystems, daher rechtlich im wesentlichen wie von den gewöhnlichen Privatwirthschaften erworben werden.« Und an anderer Stelle: »Privatwirthschaftliche oder Domanialeinnahmen (im weitesten Sinne), oder Privaterwerb . . . fließen aus einem Einkommen, welches die Finanzwirtschaft . . . . . als Einzelwirthschaft in Unternehmungen . . . . . nach den gewöhnlichen Grundsätzen des privatwirthschaftlichen Systems in der freien Verkehrsconcurrenz zu erwerben rechtlich in der Lage ist.

»Staatswirtschaftliche Einnahmen oder Auflagen . . . . . sind diejenigen, welche irgendwie, d. h. nach der Art ihres Eingangs und nach der Höhe ihres Betrags, Kraft der Finanzhoheit als Mittel zur Ausführung der Staatszwecke zwangsweise von anderen Einzelwirtschaften eingefordert werden«[1]).

Dieser Unterschied ist ein durchaus juristischer: und so rechnet Wagner folgerichtig die Einnahmen aus Finanzmonopolen — soweit sie »eine größere als die privatwirtschaftliche Konkurrenzrente« gewährleisten — zu den staatswirtschaftlichen Einnahmen, und faßt unter den Gebühren — hierin logisch unerbittlicher, als einzelne seiner Nachfolger — die »Gerichts- und Verwaltungsgebühren« mit den »Kultur- und Wohlfahrtsgebühren« (unter diesen die Postgebühren) zusammen. Und doch haben wir in den einen Beiträge zu erblicken zu Kosten, die in Ausübung staatlicher Hoheitsrechte entstehen, während auf der anderen Seite die Postgebühren ein Entgelt für materielle, im engeren Sinne geldwerte, Leistungen darstellen.

Der seinem Wesen nach privatwirtschaftliche Charakter dieser

[1]) Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Aufl. Erster Teil. Leipzig und Heidelberg 1883. S. 484 und S. 473f. In späteren Auflagen sachlich übereinstimmend an entsprechender Stelle.

Einnahme tritt um so klarer hervor, als das Postwesen nur zu einem Teile unter dem Regalitätsprinzip, zum andern Teil aber rechtlich unter dem Konkurrenzprinzip steht. Das in diesem »freien« Teile bestehende faktische Monopol der Post mag sogar durch Ausdehnung des Expreßgutverkehrs der Eisenbahn eine gewisse Einschränkung erfahren. Im Postanweisungs- und Postscheckverkehr befaßt sich die Post mit Bankgeschäften.

Die Festsetzung der Postgebühren, der Preise für die Leistung der Postanstalt, beruht in Deutschland zum Teil auf Gesetz[1]), zum Teil werden sie durch Verordnung festgesetzt. Der Unterschied aber zwischen diesen beiden Formen der Preisfestsetzung — und das ist das in diesem Zusammenhange bemerkenwerte — deckt sich keineswegs mit dem zwischen »regalisierten« und »freien« Leistungen der Post, denn die Pakettaxen sind durch Gesetz festgelegt, obwohl sich der Postzwang seit 1867 nicht mehr auf die Paketbeförderung erstreckt.

Tiefgreifende historische und ökonomische Gegensätze trennen freilich die in mancher Hinsicht verwandten Gebiete von Post und Eisenbahn: Unterschiede, die für die rechtliche Behandlung der Preisbemessung bisher entscheidend blieben. Die Ausbildung des modernen Postwesens liegt in seinen Anfängen in der Zeit des absoluten Territorialstaates mit seinem Regalienwesen; das Eisenbahnwesen ist in einer Periode ausgebildet worden, deren wirtschaftliches Ideal in freier Konkurrenz der privatwirtschaftlichen Kräfte gipfelte. Und trotz veränderter Verhältnisse wird es gut sein, zur Erkenntnis von Unterschieden beider Einrichtungen, die aus ihrem Grundcharakter nicht erklärbar sind, die historische Signatur ihrer Entwicklungszeit zu Hilfe zu nehmen.

Auf der anderen Seite soll nur an die besondere Bedeutung des Anlagekapitals im Eisenbahnwesen erinnert werden, wie es der Staat in ähnlich gewaltigem Umfang nur im Heerwesen und der Kriegsflotte — also zu außerhalb des Erwerbslebens stehenden Zwecken — zu verwalten hat. Vor allem aber greift der Trans-

[1]) Und zwar auf dem Gesetz vom 28. X. 1871 über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs (nicht etwa nur im Gebiete der deutschen Reichspost; Gegensatz z. B. das Schweizer Gesetz über das Tarifwesen der Bundesbahnen vom 27. VI. 1901) und Gesetz vom 17. V. 1873 betreffend einige Änderungen des Gesetzes über das Posttaxwesen; eine weitere Novelle vom 20. XII. 1899. Das Gesetz von 1871 seinerseits beruht auf dem Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des Norddeutschen Bundes vom 4. XI. 1867. Der Postzwang und sein Umfang geregelt durch das Gesetz über das Postwesen des Norddeutschen Bundes vom 2. XI. 1867, des Deutschen Reiches vom 28. X. 1871.

portpreis im Verhältnis zur Postgebühr viel enger in den einzelnen Produktionsprozeß bis zum Absatz ein und fordert daher individuellere Gestaltung.

Auf der anderen Seite drängt gerade die innige Verknüpfung mit dem modernen Wirtschaftsleben und seinen einzelnen Gliedern nach einer festen gesetzlichen Grundlage des Eisenbahntarifwesens. An Versuchen hierzu hat es nicht gefehlt, ohne daß ihnen — und dies gilt nicht nur für Deutschland — mehr als Teilerfolge beschieden worden wären. In Deutschland war es vor allem Bismarck, in dem die gesetzliche Regelung des Tarifwesens ihren bedeutendsten Verfechter gefunden hat. Es ist bemerkenswert, daß diese Versuche zu einer Zeit unternommen wurden, in der in Preußen das Privatbahnsystem noch vorherrschend war, daß sie aber scheiterten an dem Widerstande der Gliedstaaten, die bereits zu jener Zeit mit überwiegendem Staatsbahnbesitz ausgestattet waren, bzw. gerade damals die Verstaatlichung ihrer Eisenbahnen zum Abschlusse brachten. Lag hier auch ein Sieg der partikularistischen über die unitarischen Tendenzen vor, so ist doch selbstverständlich die Frage eines gesetzlichen Eingriffs in die Tarifbildung dort eine andere, wo es sich um Staatsbahnen, als dort wo es sich um Privatbahnen handelt. Wir haben dabei mehr die Frage des »wie«, als die des »ob überhaupt« im Auge. Denn auf der einen Seite liegt bei Privatbahnen die Gefahr gewisser gemeinschädlicher Auswüchse des Tarifwesens im Finanzinteresse des Unternehmens näher als bei Staatsbahnen: das macht eine Beschränkung und Beeinflussung auf gesetzlicher Grundlage wünschenswert. Auf der anderen Seite ist gerade bei einer Staatsanstalt eine gesetzliche Preisfestsetzung im öffentlichen Interesse und zur Verhinderung fiskalischen Mißbrauchs gegeben. Der verschiedene Grundcharakter der Gesetzgebung in beiden Fällen ist klar: im ersten Falle handelt es sich um Normen, die lediglich zur Wahrung öffentlicher Interessen erlassen werden und demgemäß für das ganze Staats- bzw. Reichsgebiet gelten, wie z. B. bei den deutschen Entwürfen der 1870er Jahre. Im zweiten Falle mischt sich mit diesem reinen Rechtscharakter noch der einer parlamentarischen Einflußnahme auf die Verwaltung einer wichtigen Staatsanstalt, und die betreffenden Bestimmungen gelten daher nur für das Staatsbahnnetz; so die bayerischen Finanzgesetze und das Gesetz betr. das Tarifwesen der schweizerischen Bundesbahnen.

Die Frage wird verwickelter durch das Neben- und Gegeneinanderwirken partikularer und unitarischer Kräfte. Und zudem

sind die Fragen des Verkehrswesens keine solchen, die sich auf völlig abgeschlossenem nationalen Boden lösen lassen; vielmehr geben sie ihrer Natur nach zu mancherlei internationalen Vereinbarungen Anlaß, die an der wichtigen Frage des Tarifwesens nicht ganz vorübergehen können. Doch sei gleich hier bemerkt, daß unsere Zeit von der wirtschaftspolitischen Bedeutung des Gütertarifwesens so durchdrungen ist, daß jede internationale Bindung desselben als Eingriff in die Staatshoheit unliebsam empfunden, und als solcher nach Möglichkeit abgelehnt wird.

Eine eingehende Darstellung der staatsrechtlichen Stellung des Tarifwesens ist hier freilich nicht am Platze: von Interesse sind in diesem Zusammenhange nur die gesetzlichen Schranken und Richtlinien für die wirtschaftspolitische Gestaltung der Tarife.

Die Bedeutung des Eisenbahnwesens ist schon früh erkannt worden, auch in Deutschland, wie das allseitig als hervorragende Leistung anerkannte preußische Gesetz vom 3. November 1838[1]) beweist; »eines der letzten denkwürdigen Werke des alten Beamtenstaates, ein Gesetz, das zur Regelung ganz unbekannter Verhältnisse bestimmt war und doch ein halbes Jahrhundert voll ungeahnter Wandlungen lebenskräftig überdauert hat«[2]). Erfahrungen über die Tarife und ihre Wirkungen lagen damals nicht vor, so daß das Genehmigungsrecht des Staates auf Tariferhöhungen beschränkt blieb. Durch spätere Konzessionen wurde zwar auch in Preußen das französische System der »homologation«[3]), der speziellen ministeriellen Genehmigung der einzelnen Tarife und ihrer Änderungen, im Prinzipe durchgeführt, und hat je nach der Anwendung durch die Regierung teilweise einschneidende Bedeutung für die Tarifpolitik erlangt. Allein bei dem Übergewicht des Staatsbahnsystems in Preußen-Deutschland sind diese Verhältnisse vorwiegend von historischem Interesse, wenigstens für die rechtlichen Grundlagen des Tarifwesens. Für die sachliche Gestaltung der deutschen Tarifpolitik ist dagegen die Politik der preußischen Regierung, bzw. des Handelsministeriums, in Ausübung ihres Aufsichtsrechtes nicht

---

[1]) Im Auszug abgedr. als Anlage I.

[2]) v. Treitschke IV, S. 593.

[3]) In Frankreich durchgeführt durch Ordonnance vom 15. XI. 1846. Art. 44 lautet: »Ancune taxe de quelque nature, qu'elle soit, ne pourra être perçue par la compagnie qu'en vertu d'une homologation du ministre des travaux publics«; vgl. u. a. Reyscher, S. 250f.

ohne Bedeutung gewesen: einige Bemerkungen finden deshalb passend an anderer Stelle ihren Platz.

Nun stand aber Preußen mit seinem zunächst ausschließlichen und auch später noch lange Zeit vorherrschenden Privatbahnsystem unter den größeren deutschen Staaten aus den bekannten staatsrechtlichen Gründen (Anleihe-Bewilligung) nahezu allein[1]). Die Frage der rechtlichen Stellung der Staatsbahnen überhaupt, und des Tarifwesens insbesondere, kam daher zunächst in den deutschen Mittelstaaten zum Austrag. Der äußere Anlaß ist die Notwendigkeit der Bewilligung von Anleihen zum Bau von Staatsbahnen. Sind diese als »ein gewerbliches Unternehmen, wie jedes andere« zu betrachten, oder »als eine Staatseinrichtung im Interesse der Landeswohlfahrt«? Im einen Falle ist die Festsetzung der Tarife ausschließlich Sache der Verwaltung, wie etwa die Preisfeststellung einer staatlichen Porzellanmanufaktur; im anderen würden sie als »öffentlich-rechtliche Leistungen, Gebühren« [2]) der Feststellung durch die Gesetzgebung unterliegen. Auch eine damals vertretene vermittelnde Auffassung eines Eisenbahnregals wurde in dem Sinne parlamentarischer Mitwirkung bei der Tariffestsetzung geltend gemacht[3]). Aber ganz abgesehen von allen theoretischen Erörterungen wurde die Frage durch die Notwendigkeit ständischer Zustimmung zur Aufnahme der nötigen Anleihen vielfach positiv-rechtlich im Sinne einer Mitwirkung des Landtags entschieden[4]).

Zuerst in Hannover durch das Gesetz vom 4. Mai 1843[5]). Danach sollten die Tarife mit Zustimmung der Stände festgesetzt werden. Der Minister des Innern durfte zwar vorübergehende Abweichungen hiervon anordnen, aber nur nach Zuziehung und Anhörung zweier ständischer Kommissarien. Sollten aber derartige Abweichungen dauernd beibehalten werden, so war die Zustimmung des nächsten Landtages einzuholen. Ein 1844 und 1846 zunächst vorläufig bewilligter allgemeiner Tarif erhielt denn auch 1848 die Zustimmung des Landtags. Der Verwaltung sollten »unter Einhaltung der bei den Güterfrachtpreisen gezogenen Grenzen«

---

[1]) Staatsbahnen hatten insbesondere Braunschweig, Hannover, Baden, Württemberg, Bayern, später Nassau; neben Privatbahnen Sachsen und beide Hessen. Vgl. v. d. Leyen im Handwörterbuch III, S. 863 ff.

[2]) Diese Auffassung vertritt Seydel, II, S. 516.

[3]) Vgl. Reyscher, S. 243 ff.

[4]) Nach dem Vorgange von Belgien, wo bereits durch Art. 5 des Gesetzes vom 1. V. 1834 bestimmt war: »Les produits de la route (chemin de fer) provenants des péages qui devront être annuellement réglés par la loi, ...« Vgl. Reyscher, S. 255.

[5]) Vgl. Reyscher, S. 269. S. Anlage II.

die Bestimmung, »was von den Verkehrsgegenständen als gewöhnliches Frachtgut und was als Produkt zu betrachten« — mit anderen Worten die freilich noch recht primitive Güterklassifikation — »sowie welche Frachtsätze dafür zu erheben« überlassen werden doch sollten nach wie vor alle Anordnungen nur nach Anhörung der ständischen Kommissarien getroffen werden[1]). Daß diese beschränkte Stellung der staatlichen Eisenbahnverwaltung auch praktisch nicht ohne Bedeutung für die Tarifpolitik war, geht aus einem in der Kommission des preußischen Abgeordnetenhauses zur Beratung der Verstaatlichungsvorlage von 1879 angeführten Falle hervor. Die Einführung des Silberpfennigtarifs für Kohlen im Norddeutschen Verbande (1860) habe sich nur dadurch ermöglichen lassen, daß »einige der beteiligten Privatverwaltungen[2]) der Hannöverschen Eisenbahnkasse den Ersatz des Ausfalls zusagten, wenn die Stände nicht nachträglich den Einpfennigtarif guthießen.« Andernfalls hätte die Direktion der Hannoverschen Staatsbahn — an den von den Ständen festgesetzten höheren Tarif gebunden — jenem wirtschaftlich so bedeutsamen und für die Eisenbahnen selbst »höchst vorteilhaften« Tarife nicht zustimmen können[3]).

---

[1]) Vgl. Reyscher, S. 270.

[2]) Ungenau, wie aus dem Protokolle der Verbandskonferenz vom 2./3. III. 1860 hervorgeht:

»Diejenigen Kohlenbergwerksbesitzer, welche einem so zu begrenzenden (scil. Beförderung in Extrazügen von mindestens 5000 Zentner usw.) Beförderungsvertrage beitreten wollten, hätten indeß, wozu durch die Herren vom Kohlenkomitee die Bereitwilligkeit der übernehmenden Versender mündlich auch angezeigt sei, gegen die königlich hannoversche Verwaltung, welche ohne ständische Genehmigung nur zu 1$^1/_4$ Silberpfennig pro Zentner und Meile Beförderungen übernehmen dürfe, solidarisch im besonderen sich noch zu verpflichten, die jenem nachbleibende Differenz von $^1/_4$ Silberpfennig pro Zentner und Meile der hannoverschen Betriebsstrecke, der hannoverschen Verwaltung noch besonders in dem Falle zu zahlen, wenn die Stände des Königreichs auf desfalls bereits ergangenen Antrag die Genehmigung zu einem Beförderungspreise von 1 Silberpfennig pro Zentner und Meile nicht ertheilen würden.« Vgl. Martini im Archiv 1890, S. 550.

Auch das Schlußprotokoll zum Vertrage zwischen Hannover und Preußen vom 3. III. 1846 (betrifft die sogenannte Hannoversche Westbahn) enthält die Klausel, »daß nach den Königlich Hannoverschen Landesgesetzen zu den allgemeinen Tarifanordnungen für die Landeseisenbahnen die Zustimmung der allgemeinen Ständeversammlung erforderlich sei, und daß diese Zustimmung, falls sie für diesen speciellen Fall (scil. Tarifermäßigung für den Verkehr zwischen der Cöln—Mindener Eisenbahn und Bremen) als nothwendig erscheinen sollte (!), von der Königlichen Regierung werde beantragt werden.« Bei Jacobi, S. 319.

[3]) Vgl. Generalbericht der XII. Kommission des Preußischen Abgeordnetenhauses über den Gesetzentwurf, betreffend den Erwerb mehrerer Privateisenbahnen für den Staat; abgedr. Vereinszeitung 1879, S. 1338.

Eine positive Mitwirkung der Kammern bei Festsetzung der Eisenbahntarife fand auch im Königreich Sachsen statt[1]).

Im bayerischen Landtage kam es 1846 zu einer prinzipiellen Erörterung der rechtlichen Natur der Eisenbahntarife, als die zweite Kammer in mehrere Eisenbahnvorlagen der Regierung eine Bestimmung einfügte:

»Die Tarife für Personen-, Waren- und jeden anderen Transport sollen in ihren Maximalbeträgen von Budget- zu Budgetperiode mit Beirat und Zustimmung der Stände festgesetzt werden. Die Regierung ist zu der Feststellung der provisorischen Tarife bis zur vollständigen Eröffnung der Bahn ermächtigt.«

Die Regierung gab ihren anfänglichen wegen angeblicher Beeinträchtigung der Verfassungsgrundsätze und der Kronrechte erhobenen Widerspruch auf; die Bestimmung ging in die Finanzgesetze über[2]), und so werden bis heute in Bayern die Maximalfrachtsätze periodisch durch den Voranschlag des Staatshaushalts festgelegt. Die Regelung ist nicht unähnlich der in der Schweiz später erfolgten; nur sind dort die Normal-(Maximal-)sätze durch Gesetz nicht für die Finanzperiode, sondern auf die Dauer, bzw. auf unbestimmte Zeit geordnet. Eine wesentliche Beeinflussung der Tarifpolitik ist weder im einen noch im anderen Falle erfolgt.

Nicht minder heftig als in Bayern, aber mit dem entgegengesetzten praktischen Ergebnisse, trafen die Ansichten über die Natur der Staatsbahnen und die hieraus zu folgernden Normen der Tariffeststellung im benachbarten Württemberg 1851 aufeinander. Entgegen der Auffassung, daß es sich »um ein regales Gewerbe . . . ., das Ausfluß der Staatsgewalt ist« handele[3]), vertrat die Kommissionsmehrheit den Standpunkt: »Die Eisenbahnen sind an und für sich ein Privatunternehmen . . . . Auch wo der Staat die Eisenbahnen besitzt, ändern sie damit ihren privatrechtlichen Charakter nicht; sondern die Eisenbahnanlagen werden

---

[1]) 1851 wurde gelegentlich der Entscheidung über die Tarife »gegen die Regierung von der zweiten Kammer die Erwartung ausgesprochen . . .: sie werde bei (provisorischer) Bestimmung der Frachtsätze der Beförderung und Erleichterung des Verkehrs alle nur mögliche Rücksicht widmen, namentlich aber der Verführung roher Erzeugnisse des Inlandes und darunter insbesondere der Zwickauer Steinkohlen. Unter dieser Voraussetzung wurden die vorgelegten Tarife der sächsisch-bayrischen Bahn bis auf Weiteres genehmigt.« Vgl. Reyscher, S. 267 u. Verordnung vom 26. VI. 1851.

[2]) Vgl. v. Seydel, III, S. 325 f., wo auch einige charakteristische Äußerungen aus den Landtagsdebatten von 1846 wiedergegeben sind.

[3]) Vgl. Reyscher, S. 280. Reyscher selbst war Berichterstatter der Minderheit der Kommission.

nur Teil des Staats-Dominium (lies: Domanium) und daher verwaltet, wie andere Bestandteile der Domäne«[1]. »Die Festsetzung des Tarifs könne nur dann Sache der Gesetzgebung sein, wenn dasjenige, was für die Benutzung der Eisenbahnen bezahlt wird, als die Leistung einer Steuer, einer Staatsabgabe zu betrachten wäre, und nicht als eine Zahlung für einen geleisteten Dienst im zivilrechtlichen Sinne«[2]. So gelangte denn die Kammer im Einverständnis mit dem Finanzminister zur Ablehnung des Antrags M. Mohl: »Die Tarife für den Verkehr jeder Art auf den Eisenbahnen bilden einen Gegenstand der Gesetzgebung und der ständischen Verwilligung auf jede Etatsperiode«; ebenso eines weiteren Antrags Mohl auf eine Petition an die Staatsregierung um Vorlegung der Eisenbahntarife zur ständischen Verabschiedung und gleichzeitige Einbringung eines Gesetzentwurfs, wodurch die Regierung zu Ermäßigungen in den Tarifsätzen in der Zwischenzeit zwischen zwei Verabschiedungen ermächtigt würde[3].

Wie erfolgte nun die Regelung der Frage in Preußen, als man auch hier schließlich zum Bau von Staatsbahnen überging? Die Bedeutung der wenigen, im Lande zerstreuten Staatsbahnen für den Gesamtstaat, die Bedeutung ihrer Einnahmen für die Finanzen, auch die parlamentarischen Verhältnisse in den 50er Jahren waren hier von denen der Mittelstaaten so verschieden, daß es niemals zu den gleichen heftigen Erörterungen gekommen ist[4]. Die Stellung der verschiedenen Staatsbahn-Direktionen blieb vielmehr zunächst derjenigen der Privatbahn-Direktionen nicht unähnlich. Nur war selbstverständlich ihre Abhängigkeit von der Aufsichtsbehörde, dem Handelsministerium, eine weitergehende; die den Privatbahnen zeitweilig zugestandene Selbständigkeit auf dem Gebiete der Tarifpolitik, bestand nicht für die Direktionen der Staatsbahnen[5]. Aus der Zersplitterung des Staatsbahnnetzes ergab sich

---

[1]) Vgl. Reyscher, S. 279.

[2]) Vgl. Reyscher, S. 297.

[3]) Vgl. Reyscher, S. 272f.

[4]) Nach Reyschers Ansicht, S. 263, war freilich »kaum zu zweifeln, daß die Eisenbahn-Gesetzgebung und namentlich die Anordnung der Tarifsätze, welche bis jetzt der Verwaltung überlassen worden, künftig ebenso behandelt werden wird, wie die Postgesetzgebung, worüber gegenwärtig ein umfassender Entwurf den Kammern vorliegt, nachdem schon früher ihre Zustimmung zum neuen Posttarife eingeholt worden.«

[5]) Vgl. z. B. den Beiträge S. 13 angeführten Fall, in dem die Direktion der staatlichen Niederschlesisch-Märkischen Eisenbahn die Genehmigung zur Einführung eines Transittarifes nicht erhielt, während die preußischen Privatbahnen in der Lage waren, den Tarif unter Umgehung der Staatsbahnlinien selbständig durchzuführen.

indes ohne weiteres, daß auch den Staatsbahn-Direktionen gegenüber das Ministerium mehr den Charakter einer Aufsichtsbehörde, als den einer obersten Verwaltungsinstanz einnahm.

Erst die 1879 eingeleiteten großen Verstaatlichungen und die dadurch veranlaßte einheitliche Organisation der Verwaltung des nunmehr in sich geschlossenen Staatsbahnnetzes hat auch in Preußen die Frage der gesetzlichen Regelung des Tarifwesens ins Rollen gebracht. Um es vorweg zu nehmen, so ist das einzige bleibende Ergebnis der § 20 des Gesetzes, betreffend die Einsetzung von Bezirkseisenbahnräten und eines Landeseisenbahnrates für die Staatseisenbahnverwaltung vom 1. Juni 1882. Dadurch ist die Erhöhung der damals geltenden »Normal-(Maximal-)Transportgebühren, soweit sie nicht zum Zwecke der Herstellung der Gleichmäßigkeit der Tarife oder infolge von Änderungen des Tarifschemas vorgenommen wird, an den Weg der Gesetzgebung — und damit an die Zustimmung des Landtags — gebunden. Über die tarifpolitische Bedeutung einer solchen Bindung gilt das oben über die ähnlichen — wenn auch formell weitergehenden — Bestimmungen in Bayern und der Schweiz Gesagte.

Aus Anlaß der Verstaatlichung hat es freilich nicht an Stimmen gefehlt, welche eine weitergehende parlamentarische Einflußnahme erstrebten. So wurde in der betreffenden Kommission des Abgeordnetenhauses ein Antrag eingebracht

> »zu beschließen, daß in dem verlangten Gesetze, Änderungen des Normaltarifs von der Zustimmung des Landtages abhängig erklärt werden, eventuell
>
> »daß das Gesetz zu Erhöhungen des Normaltarifs die Zustimmung des Landtages für erforderlich erkläre«[1]).

Dagegen wurde aber u. a. geltend gemacht, daß die Entwickelung des Handels und der Gewerbe sozusagen von Tag zu Tag neue Bedürfnisse, deren Befriedigung im Interesse des Landes zu den notwendigsten Aufgaben der Eisenbahnen gehöre, erzeuge; daß es »aber geradezu unmöglich gemacht« werde, diesen Bedürfnissen zu entsprechen, »wenn man die Zustimmung der Landesvertretung für alle Tarife vorschreibe«. Und so wurde damals der erste Antrag zurückgezogen und selbst der Eventualantrag abgelehnt, obwohl »diejenigen Kommissionsmitglieder, welche eine bestimmende Mitwirkung des Landtages bei den Eisenbahntarifen für unerläßlich hielten, wiederholt geltend« machten, »daß der Ausschluß dieser Mitwirkung tatsächlich eine wesentliche Ver-

[1]) Vgl. Generalbericht usw., Vereinszeitung 1879, S. 1338.

kümmerung der Rechte der Volksvertretung sei, und daß die Verwaltung der Staatsbahnen sich selbstverständlich allen Beschränkungen unterwerfen müsse, die das konstitutionelle Staatsrecht und die Wahrung der Landesinteressen ergebe«[1]). Und nicht einmal der Standpunkt, die Tariffestsetzungen wenigstens an die Zustimmung des Landeseisenbahnrates zu binden, fand den Beifall der Kommissionsmehrheit, »da sonst die Verantwortlichkeit der Staatsregierung aufhöre« (!)[2]).

Man wird dieser Begründung auf Grund der seitherigen Erfahrungen nur beistimmen können, und es ist übrigens bemerkenswert, daß damals die Gegner einer Beschränkung der Regierung durchaus nicht — wie man vermuten sollte — auf der äußersten Rechten saßen[3]).

Bei der überragenden Bedeutung der Gütertarifpolitik versteht es sich übrigens von selbst, daß trotz des Mangels eines gesetzlichen Eingriffspunktes die Parlamente sich bisweilen mit dem Tarifwesen beschäftigen müssen; und zwar nicht nur in den Bundesstaaten mit Eisenbahnbesitz, sondern — bei den engen Berührungspunkten zwischen Tarifpolitik und auswärtiger Handelspolitik — vor allem auch im Reichstage. Es sei an die Resolution von 1900 erinnert:

> »Die verbündeten Regierungen um Aufhebung der bestehenden, die Ausfuhr von Kohlen ins Ausland begünstigenden Tarif-Ermäßigungen zu ersuchen«[4]).

Ferner an die Resolution von 1903 zugunsten der Detarifierung von Zucker, Zuckerrüben, Rübenschnitzeln, Melasse und Melassefutter.

Während aber diesen Tarifresolutionen ein voller Erfolg nicht beschieden war, haben es die Parlamente in gewissen Fällen verstanden, ihren Wünschen dadurch Nachdruck zu verleihen, daß sie von deren Erfüllung ihre Zustimmung zu wichtigen Regierungsvorlagen abhängig machten. Das bekannteste Beispiel ist das Schicksal der preußischen Getreidestaffeltarife vom 1. September 1891. Dieser Tarif, der dem Getreide-Überschußgebiete des ostelbischen Preußens die Möglichkeit eines Absatzes nach dem auf die Zufuhr angewiesenen Westen Deutschlands gewähren sollte, war von der preußischen Eisenbahnverwaltung gegen wieder-

[1]) Vgl. Generalbericht a. a. O. S. 1338 f.

[2]) Vgl. a. a. O. S. 1340.

[3]) Vgl. Vereinszeitung 1879, S. 1250 u. a. a. O. S. 1282.

[4]) Diese Resolution übrigens nicht gelegentlich zollpolitischer Beratungen, sondern beim Etat der Reichs-Eisenbahnen gefaßt.

holte ablehnende Beschlüsse des Landeseisenbahnrates und heftiger Angriffe im Abgeordnetenhause[1]) eingeführt und aufrecht erhalten worden. Seine Aufhebung erfolgte schließlich am 1. August 1894, um im Reichstag eine Mehrheit für den deutsch-russischen Handelsvertrag zu sichern. Ein seltenes Beispiel von Beeinflussung der partikular-preußischen Tarifpolitik durch den deutschen Reichstag!

Natürlich handelte es sich hier nur um eine unverbindliche Abmachung, eine Art »Pakt hinter den Kulissen«; eine bedingte Zustimmung kennt unser Staatsrecht nicht, es sei denn, daß die Bedingung selbst zum Beschluß erhoben würde. Dieser Weg wurde von den badischen Kammern gelegentlich der ersten Vorlage über den Staatsvertrag zwischen Baden, Bayern und Elsaß-Lothringen über die Regulierung des Rheins zwischen Sondernheim und Straßburg vom 28. November 1901 beschritten. Die Regierung forderte im außerordentlichen Etat der Wasserbauverwaltung eine erste Rate von 900000 Mk. Die zweite Kammer nahm am 24. Juni 1902 einen Antrag der Budgetkommission an:

> »Das Hohe Haus wolle die angeforderte erste Rate von 900000 Mk. für die Rheinregulierung zwischen Sondernheim und Straßburg unter folgenden drei Voraussetzungen genehmigen:
>
> 1. (betrifft Kostenanteil Badens);
> 2. daß zwischen der badischen Eisenbahnverwaltung und der Verwaltung der Reichseisenbahnen eine Vereinbarung zustande kommt, durch welche die Tarife der beiderseitigen oberrheinischen Häfen von Mannheim bis Straßburg-Kehl in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden, so daß denselben im Verkehr mit der Schweiz der Wettbewerb unter sich ermöglicht wird;
> 3. (betrifft das städtische Oktroi in den Reichslanden).
>
> Die Kommission möchte diese Voraussetzungen so verstanden wissen, daß die erste Rate von 900000 Mk. erst dann als bewilligt und angreifbar erscheinen soll, wenn sie erfüllt sind.«

Dagegen kam ein Antrag zu Fall, man solle die erste Rate ablehnen, solange die von der Budgetkommission aufgestellten Bedingungen nicht tatsächlich erfüllt seien.

Von dieser mittelbaren Einflußnahme der Parlamente und den erwähnten unwesentlichen gesetzlichen Bestimmungen abge-

[1]) Antrag Dr. Eckel und Gen. 28. VI. 1893.

sehen, ist die Eisenbahn-Verwaltung in ihrer Tarifpolitik völlig selbständig, soweit sie nicht durch gewisse völkerrechtliche Vertragssätze beschränkt ist, von denen weiter unten die Rede sein wird. Vor allem ist seit Durchführung der Verstaatlichung in Preußen die Einwirkung des Reiches uud seiner Organe auf die Gestaltung der deutschen Eisenbahntarifpolitik völlig in den Hintergrund getreten. Und doch hat es vordem an Versuchen, von seiten des Reiches Einfluß auf das Tarifwesen zu gewinnen, nicht gefehlt. Allein auf keinem Gebiete der Reichspolitik könnte man von einem derartig durchschlagenden Siege des Partikularismus reden, wenn man nicht auf Umwegen unter Umgehung des Reiches und seiner Organe schließlich dennoch zu gemeinsamen Einrichtungen der Einzelstaaten, gleichsam auf föderalistischer Grundlage, gelangt wäre.

Noch heute besteht zwar jener Abschnitt VII der Reichsverfassung, welcher vom Eisenbahnwesen handelt, zu Recht, und insbesondere die Artikel 45 und 46, welche vom Tarifwesen handeln. Allein keinem von beiden kommt eine praktische Bedeutung zu[1]). Klar und bestimmt weist Artikel 46 dem Kaiser das Recht der Tarifinitiative zu, für den begrenzten Fall des Notstandes »insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel«. Notstandstarife sind zwar sehr häufig und bedeutungsvoll, allein sie werden weder von dem »betreffenden Bundesrats-Ausschusse vorgeschlagen«, noch »vom Kaiser festgestellt« und gehen übrigens vielfach weit »unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herab«.

Im Gegensatz zu den bestimmten Rechten des Artikel 46 für ein begrenztes Anwendungsgebiet sind die Befugnisse des Reiches in bezug auf das Tarifwesen im allgemeinen durch Artikel 45 keineswegs eindeutig bestimmt. »Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich . . . wirken« auf möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife . . ., insbesondere auf Einführung eines »dem Bedürfnis der Landwirtschaft und Industrie entsprechenden ermäßigten Tarifes« für die wichtigsten Rohstoffe »bei größeren Entfernungen«: »und zwar zunächst tunlichst« des »Einpfennig-Tarifs«[2]).

[1]) S. Anlage III. Selbstverständlich ist die Frage nach dem Einfluß der Reichsverfassung auf die Entwicklung des deutschen Eisenbahnwesens von der Frage, ob die von der Reichsverfassung gesetzten positiven Ziele heute erreicht sind, zu trennen.

[2]) Unter dem »Einpfennig-Tarif« verstand man einen Tarif, der auf einem Streckensatz von 1 Silberpfennig für Zentner und Meile aufgebaut war, entsprechend dem Satze von 2,2 Pfg. für den tkm, der heute »bei größeren Entfernungen« (über 100 km) beim Spezialtarif III zur Anwendung gelangt; vgl. auch oben S. 19.

Über die praktische Bedeutung dieses Artikels ist man sich nicht einmal im konstituierenden Norddeutschen Reichstag von 1867, wo er unter unwesentlicher Abänderung des Regierungsentwurfs durch das Amendement Michaelis seine heutige Fassung erhalten hat, völlig klar gewesen. Bezeichnend für den eigenartigen, gleichsam »zwanglosen« Charakter, den man damals gerade diesem Artikel beimaß, ist die Begründung des Abg. Michaelis für den Antrag, die Bestimmung über die Betriebsreglements (heute: Verkehrsordnung) aus dem Art. 43 (Art. 40 der Vorlage) in Art. 45 (Art. 42 d. V.) zu übernehmen[1]. Er erklärte: »Wir haben ferner aus dem Artikel, welcher den Eisenbahnen gleiche Güter- und Personen-Betriebsreglements auferlegt, diese Bestimmung entfernt und dieselbe in den Art. 45 hinübergeführt, wo von den Zielen die Rede ist, zu welchen das Aufsichtsrecht und die Kontrolle seitens des Bundes geübt werden soll. Wir haben also aus der Auflage, gleiche Betriebsreglements einzuführen und dieselben gleich zu erhalten, gewissermaßen eine Instruktion für das Eisenbahnkommissariat des Bundes gemacht, dahin gehend, auf Herstellung und Aufrechterhaltung übereinstimmender Betriebsreglements hinzuwirken.« Und in entsprechender Weise erläuterte der Präsident des Bundeskanzleramtes, Delbrück, als Regierungsvertreter[2]: »In dem Entwurfe ist eine Kontrolle der Tarife durch den Bund in Aussicht genommen, und der Gedanke dabei ist der, daß der Ausschuß des Bundesrats, welcher nach Art. 8 des Entwurfs für das Eisenbahnwesen zu bilden ist, durch die vorliegende Bestimmung die Befugnis erhält, von den Tarifen Kenntnis zu nehmen, und mit der Tendenz, welche in dem weiteren Verlaufe des Art. 42 (jetzt 45) ausgedrückt ist, wenn es ihm geeignet scheint, die beteiligten Regierungen zu einer Einwirkung, soweit sie ihnen gesetzlich zusteht, auf ihre Eisenbahnen im Sinne des Art. 42 zu veranlassen«[3].

Perrot[4]) faßt denn auch sein hartes Urteil dahin zusammen: »Das Schlimmste hierbei scheint mir inzwischen zu sein, daß der

[1]) Vgl. Bezold, S. 206f.

[2]) Vgl. Bezold, S. 213f.

[3]) Vgl. die treffende Kennzeichnung in Zehn Jahre, S. 26: »Das war das Grundgesetz für den deutschen Eisenbahnverkehr. Es enthielt eine Fülle richtiger neben mancherlei unrichtigen Gedanken, es erstrebte Großes, steckte sich hohe Ziele, ohne daß die Mittel an die Hand gegeben wurden, diese Ziele zu erreichen; es wollte ein Provisorium sein, ohne daß man sich auch nur einigermaßen klar darüber war, welches Definitivum an seine Stelle treten sollte.«

[4]) In Hirths Annalen 1874, S. 1096.

Art. 45, da er an und für sich völlig wirkungslos und überflüssig ist, nur in der Absicht geschaffen sein kann, einen gewissen Schein herzustellen, als ob dennoch eine Beeinflussung der Eisenbahntarife durch das Reich beabsichtigt sei. Die Absicht bei der Schöpfung dieses Artikels kann also nur gewesen sein, beim Publikum den Glauben an eine solche Einwirkung zu erwecken, während es den Wissenden in dieser Frage völlig bekannt war, daß eine solche Einwirkung überhaupt nicht statffinden könne.« Perrot hat sich in seinem Urteil durch seine Erbitterung über die Einflußlosigkeit des Reiches im Eisenbahnwesen zu weit treiben lassen.

Der Art. 45 stellte ein vorläufiges Programm[1]) auf, das erst durch besondere Maßnahmen Gestalt und Inhalt erhalten sollte. Weder auf Seite der Regierung noch auf der des Reichstags hat man sich mit der bloßen Verheißung begnügt. An Versuchen zur Verwirklichung hat es nicht gefehlt[2]). Es sei nur erinnert an die Anträge und Beschlüsse des Reichstags vom 27. April 1868, 5. Mai 1869, 21. April 1870 und 14. Juni 1871[3]), deren letzter den Reichskanzler aufforderte

> »das durch den Beschluß des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 21. April 1870 beantragte Gesetz über das Eisenbahnwesen insbesondere zum Zweck der Herstellung geeigneter Organe für die Ausübung der dem Reiche in bezug auf die Eisenbahnen zustehenden Befugnisse mit tunlichster Beschleunigung vorzulegen«.

Zunächst ging man an die »Herstellung geeigneter Organe«. Auf Grund des Gesetzes[4]) vom 27. Juni 1873 konstituierte sich das Reichs-Eisenbahnamt unter dem Präsidenten Scheele am 16. September 1873 und begab sich unverzüglich an die Ausarbeitung des Reichs-Eisenbahngesetzes. Bereits im März 1874 wurde ein Entwurf dem Urteile der Öffentlichkeit unterbreitet.

---

[1]) Dieser Charakter wird vielleicht dadurch etwas verdunkelt, daß neben einer allgemeinen Kontrolle des Tarifwesens von so speziellen Dingen, wie dem Einpfennigtarif für bestimmte Güter, die Rede ist.

[2]) Namentlich während des ersten Jahrzehnts der Verfassung. Die Eisenbahnpolitik dieses Jahrzehnts (1867—1876) wird meisterhaft, wenn auch zu klar ausgesprochenem Zwecke, von dem ungenannten Verfasser der »Zehn Jahre . . .« geschildert.

[3]) Vgl. a. a. O. S. 29. Abgesehen davon hat sich auch Bismarck mehrfach mit Durchführung der Eisenbahnartikel der Reichsverfassung beschäftigt; vgl. die bei Poschinger, Aktenstücke, S. 123 ff., S. 131 ff., S. 140 ff., S. 150 f., ferner S. 146 ff. abgedruckten Urkunden.

[4]) Die Grundlage dieses Gesetzes war ein aus dem Reichstag selbst hervorgegangener Entwurf; vgl. Zehn Jahre, S. 37 ff.

Dieser Entwurf (sog. Entwurf Scheele[1]) wurde nach dem Rücktritt Scheeles durch dessen Nachfolger Maybach — den späteren preußischen Eisenbahnminister — einer wesentlichen Umarbeitung unterzogen und erschien bereits im April 1875 als »vorläufiger Entwurf eines Reichs-Eisenbahngesetzes« (sog. Entwurf Maybach[2]). Auch in dieser Form wurde er nach ergebnislosen »informatorischen Vorberatungen« mit Kommissarien der wichtigsten Gliedstaaten des Reiches im Staube der Aktenbündel begraben.

In beiden Entwürfen war das Tarifwesen behandelt; doch nur unter einer Menge anderer Angelegenheiten: 1874 waren ihm 3 von 109 §§, 1875 4 von 60 Artt. gewidmet.

Beide Entwürfe wiesen dem Bundesrate die Feststellung der »Grundsätze« der Tarifbildung zu (§ 17 /74; Art. 28 Z. 1. a) /75). Im übrigen überließ der Entwurf von 1874 »die Festsetzung der Beförderungspreise dem Ermessen der Eisenbahnen«; einzig für eine Erhöhung der Tarifsätze sollte die Zustimmung des Bundesrats — soweit nämlich eine allgemeine Erhöhung in Betracht kam —, andernfalls die des Reichs-Eisenbahnamts erforderlich sein (§ 18 /74); und auch das nur, wenn es sich nicht um den »Wegfall . . . ausdrücklich als zeitweise publizierter« Tarifermäßigungen handelte. Selbst in bezug auf Differentialtarife im durchgehenden Verkehr war nur ein allgemeines Verbot von Frachtdisparitäten ausgesprochen. (§ 18^{III} /74).

Der Entwurf von 1875 ging wesentlich weiter. Daß der Bundesrat außer den »im allgemeinen maßgebenden Grundsätzen« auch das Tarifsystem und die Ausführungsvorschriften feststellen sollte, mochte freilich eine mehr formelle als materielle Erweiterung seiner Befugnisse bedeuten. Unbedingt gilt dies aber für das Recht des Bundesrates, Maximalsätze festzusetzen; neu war ferner die Bestimmung, alle diese Festsetzungen einer »periodischen Revision zu unterziehen« und »daß Differentialtarife jeder Art, wie Rabattarife nach Quantität oder Zeit (Saisontarife?) der ausdrücklichen Genehmigung des Reichs-Eisenbahnamts bedürfen« sollten (Art. 28 /75). Bedeutete doch diese letzte Vorschrift bei zielbewußter Durchführung nicht mehr und nicht weniger, als die Übertragung der Gütertarifpolitik auf das Reich!

Ein Verbot der »Anwendung nicht publizierter Tarife«, von »Rückvergütungen, Rabatten usw.« war bereits im Entwurf von 1874 enthalten; auch findet sich schon hier der später dem Sinne

[1]) Anlage IV (im Auszug).

[2]) Anlage V (im Auszug).

nach in die Verkehrsordnung übergegangene Satz: »Es darf niemandem unter irgendeiner Form ein Vorzug eingeräumt werden, der nicht unter gleichen Umständen (1875: Bedingungen) jedem anderen gestattet wird« (§ 18^{VII} /74). Im Entwurf von 1875 ist außerdem dem Reichs-Eisenbahnamte das eigenartige Recht eingeräumt, »bei Zuwiderhandlungen hiergegen . . . zu verlangen, daß die zugelassenen Vergünstigungen . . . allgemein eingeführt werden« (Art. 30^{V} /75).

Sehr eingehend sind in beiden Entwürfen die Grundsätze für die Tarifbildung in den »direkten Verkehren« behandelt, ein Umstand, der sich ohne weiteres daraus erklärt, daß diese Frage damals infolge von Unzuträglichkeiten, die sich aus dem Nebeneinanderbestehen des Wertklassifikations- und des Wagenraumsystems ergeben hatten, von besonderer Bedeutung war. Die Grundsätze stimmen übrigens in beiden Entwürfen nahezu wörtlich überein. Nur geht in diesem Falle der Entwurf von 1874 bedeutend weiter durch die Einräumung des Rechtes an die »Aufsichtsbehörde«[1]), »den Tarif . . . festzusetzen und die Verteilung unter die beteiligten Verwaltungen zu regeln«, falls sich die Eisenbahnen in der festgesetzten Frist nicht einigen sollten. Ebenso sollte der Aufsichtsbehörde »in Ermangelung einer Verständigung« die Entscheidung zustehen »nicht nur über die Frage der aus dem gemeinsamen Tarifsatz voraus zu entnehmenden Entschädigung[2]), sondern auch darüber . . ., ob und in welchem Umfange dritte zu den bezüglichen Mehrausgaben beizutragen haben«. Diese in die inneren Verhältnisse der Eisenbahnen tief einschneidenden Initiativrechte der Aufsichtsbehörde sind im Entwurf von 1875 gestrichen (§ 19 /74; Art. 31 /75).

Die Durchführung dieser Gesetzentwürfe hätte dem Reiche entscheidenden Einfluß auf die Tarifbildung gesichert. Mit Ausnahme der für die Tarifbildung weniger wichtigen Vorschriften über die Veröffentlichung der Tarife enthalten die Entwürfe indes in der Hauptsache nur Bestimmungen über die Zuständigkeit. Materieller Natur sind nur die tariftechnischen Grundsätze für die Berechnung der Frachtsätze im direkten Verkehr und das Verbot

---

[1]) Gemeint war zwar zunächst die Landesaufsichtsbehörde; doch kommt in den Motiven deutlich zum Ausdruck, daß deren Rechte später auf das Reichs-Eisenbahnamt übergehen sollten.

[2]) scil. für »besondere Leistungen einer Bahnverwaltung . . . . im Interesse des gemeinsamen Verkehrs . . . ., welche ihr billiger Weise nicht allein zugemutet werden können . . . .«

von Frachtdisparitäten[1]). Daß wir keiner Spur positiv wirtschaftspolitischer Ziele, die durch die Tarifpolitik verwirklicht werden sollten, begegnen, kann in jener Glanzzeit manchesterlicher Ideen, jener Zeit, die die Eisenzölle zu Falle brachte, nicht Wunder nehmen[2]).

Nach dem Scheitern der Versuche, zu einer reichsgesetzlichen Regelung des Eisenbahnwesens zu gelangen, trat in der Folgezeit Bismarcks Reichs-Eisenbahnprojekt in den Vordergrund des öffentlichen Interesses. Als auch dieses als aussichtslos erkannt war, wurde noch einmal ein Anlauf unternommen, durch Reichsgesetz die Mißstände im Eisenbahnwesen zu beseitigen, kurz bevor mit Durchführung der Eisenbahnverstaatlichung in Preußen alle Versuche, von Reichs wegen Einfluß auf das deutsche Eisenbahnwesen zu gewinnen, für immer begraben wurden.

War das Tarifwesen in den Entwürfen von 1874 und 1875 nur im Rahmen anderer Fragen der Eisenbahnpolitik zur Geltung gekommen, so trat es nun eine Zeitlang in den Vordergrund des politischen Interesses. Drei Fragen der Eisenbahnpolitik haben damals die Öffentlichkeit bewegt: zwei von ihnen sind Fragen des Tarifwesens; aber nur eine hat im Grunde tarifpolitischen Charakter.

1. Es galt vor allem, die Frage des »Verwaltungssystems« zu lösen, ob Staatsbahnen, ob Privatbahnen und »freie Konkurrenz«, oder das sog. gemischte System vorzuziehen seien. Nach dem Scheitern des Reichs-Eisenbahnprojektes von 1876 hat diese Frage durch die Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen ihre Erledigung gefunden. Sie stand im Zusammenhange mit den wirtschaftlichen Grundfragen der Zeit; daß der Sieg des Verstaatlichungsgedankens, in das gleiche Jahr wie die Durchführung des Schutzolls fällt, ist mehr als ein zufälliges Zusammentreffen.

2. Schon vorher waren die Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen deutschen Tarifsystems aufgenommen worden. Es galt an Stelle des herrschenden Tarifwirrwarrs — weniger verursacht als verschärft durch das Nebeneinanderbestehen zweier so verschiedenartiger Systeme, wie das elsaß-lothringische Raumsystem und das Wertklassifikationssystems des sog. Tarifverbandes es waren — für ganz Deutschland formelle Tarifeinheit zu schaffen. Nach mannigfachen Fehlschlägen wurde um die Wende der Jahre

[1]) Über die Frachtdisparitäten vgl. im III. u. IV. Abschnitt.

[2]) Vgl. aber den Antrag des deutschen Landwirtschaftsrates vom 31. XII. 1875. In das Reichseisenbahngesetz sei ein Verbot aufzunehmen, »daß ausländische Produkte auf inländischen Bahnen nicht zu einer billigeren Frachteinheit gefahren werden dürfen, als die gleichartigen inländischen«. Vgl. Seidler u. Freud, S. 109.

1876/77 in dem sog. Reformtarif die bis auf den heutigen Tag gültige Grundlage des deutschen Tarifwesens gefunden.

3. Weniger greifbare Erfolge hatte der Kampf gegen die Differentialtarife aufzuweisen, der ebenfalls in den 1870er Jahren die Öffentlichkeit beschäftigte. Fehlte doch auch hier die Klarheit über den Angriffspunkt, wie die scharfe Formulierung des Zieles. Der Begriff »Differentialtarife« diente als Popanz für alle Angriffe gegen wirkliche und vermeintliche, der Gütertarifpolitik zur Last gelegte Schädigungen. Über den Begriff selbst befand man sich allenthalten in größter Unklarheit[1]). Hier interessiert uns die Bewegung nur insoweit, als sie — und zwar, nachdem bereits 1872 eine ergebnislose Reichstags-Enquete über die Differentialtarife erfolgt war — schließlich den Fürsten Bismarck selbst zum Eingreifen veranlaßte; ein Eingreifen, das in dem mißlungenen Versuch, das deutsche Gütertarifwesen auf eine reichsgesetzliche Grundlage zu stellen, gipfelte.

Bismarck hatte sich zwar bereits seit Gründung des Norddeutschen Bundes nebenbei mit dem Verhältnisse der Zentralgewalt zum Eisenbahnwesen befaßt; aber erst seit dem Scheitern der ersten beiden Entwürfe eines Reichs-Eisenbahngesetzes und der augenfälligen Enttäuschung der auf das Reichs-Eisenbahnamt gesetzten Erwartungen, wandte er diesem schwachen Punkte der Reichsverfassung und des deutschen Wirtschaftslebens seine volle Aufmerksamkeit zu; und nun ist er es, der immer wieder von neuem auf die Eisenbahnpolitik, und hier ganz besonders die Tarifpolitik, und deren Bedeutung hinweist. Wie bitter klingt doch die Zusammenfassung der bisherigen Reichs-Eisenbahnpolitik, die er in seiner Abgeordnetenhausrede vom 26. April 1876 gibt[2]):

»Die Reichsverfassung gibt dem Verkehr im Deutschen Reich und den gesamten Angehörigen desselben sehr wertvolle Verheißungen in bezug auf die Behandlung der Eisenbahnen. Ich habe darauf gerechnet, daß die Regierungen die Verpflichtung, die sie hier übernommen haben — die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse eines einheitlichen Verkehrs verwalten zu lassen — ernster nehmen würden, und daß namentlich die Königlich Preußische Regierung dies tun würde, in deren Handelsministerium dieser Teil der Verfassung ausgearbeitet ist. Ich habe mich darin vollständig getäuscht!

---

[1]) Vgl. darüber im III. Abschnitt.

[2]) Poschinger, Bismarck als Volkswirt, I, S. 79.

»Ich hatte dann geglaubt, daß die Herstellung des Reichs-Eisenbahnamtes als eines Aufsichtsamtes dem Mangel abhelfen könnte. Diese Erfahrung hat aber nur gezeigt, wie ohnmächtig das Reich an sich und wie stark der Territorialstaat ist. Das Reichs-Eisenbahnamt ist eine begutachtende, beratende — bittende Behörde geworden, die sehr viel schreibt und tut, ohne daß ihr Jemand Folge leistet.

». . . Wir sind in bezug auf den Eisenbahnverkehr in eine Lage geraten, wie sie sonst seit dem Mittelalter Deutschland nicht eigentümlich war. Wir haben in ganz Deutschland, glaube ich, 63 verschiedene Eisenbahnprovinzen — das ist fast zu wenig gesagt, sie sind selbständiger als Provinzen, Eisenbahnterritorien möchte ich sagen — von denen vielleicht 40 auf Preußen kommen. Jede dieser territorialen Herrschaften ist mit den mittelalterlichen Rechten des Stapelrechts[1]), des Zoll- und Geleitwesens und Auflagen auf den Verkehr nach Willkür zugunsten ihres Privatsäckels ausgerüstet, ja selbst mit dem Fehderecht . . .«

[1]) Wie weit Bismarck in seiner Eisenbahnpolitik von den Ausführungen Rodbertus-Jagetzows in der Reichsenquete über die Differentialtarife von 1872 beeinflußt worden ist, darüber fehlen mir nähere Anhaltspunkte. Jedenfalls ist Bismarcks späteres Programm damals bereits von Rodbertus in scharfen Strichen gezeichnet worden. Ich greife einige Beispiele heraus: »Die Eisenbahnen haben durch ihre Tarifirung eine überaus große Macht, so daß sie die Grenzzölle völlig modificiren und die Schutzzölle, wie die auf Eisen, gänzlich illusorisch machen« (Perrot, S. 101). »Ich bin der Ansicht, daß die Frage, ob Staatseisenbahnen oder Privateisenbahnen, im Hintergrunde liegt. Jetzt, wo wir so viele Eisenbahnen in Deutschland, die 30 Jahre alt sind, haben, da könnte, meine ich, wohl die Frage entstehen, ob der Staat nicht etwa damit vorgehen sollte, nicht bloß die Mängel der Differentialtarife, sondern mit den Mängeln des ganzen Privateisenbahnwesens dieses selbst zu beseitigen. Diese Frage liegt im Hintergrunde . . . .« (a. a. O. S. 112). »Es ist bereits gestern . . . constatirt worden, daß nach dem Geständniß der Gegner selbst die Eisenbahnen die Macht haben, aus Handelsstädten Fabrikstädte zu machen, daß sie eine blühende Stadt zu einer armen und eine dürftige Stadt zu einer blühenden machen können. Es ist ferner . . . ausgeführt, daß die Eisenbahnen die Macht haben, durch ihre Differentialtarife die Landwirtschaft zu schädigen, indem sie die Frachtsätze für den einheimischen und Local-Getreideverkehr nicht so ermäßigen, wie die für ausländisches Getreide. Ich habe mir gleich in der ersten Sitzung erlaubt, nachzuweisen, daß durch die Differentialtarife die Eisenbahnen die Macht haben, unser ganzes Grenzzollsystem nach ihrem Belieben zu modificiren, indem sie auf der einen Seite den Schutzzoll ermäßigen, indem sie ausländische Waaren billiger transportiren, und auf der andern Seite ihn durch die Differentialtarife da, wo es für sie vortheilhaft ist, erhöhen . . . .« (a. a. O. S. 206). ». . . . . Ich behaupte, sie haben weiter die Macht, neue Stapelrechte zu schaffen . . . . .« (a. a. O. S. 209). ». . . . Es ist also eine so unerhörte Macht, die den Eisenbahnen durch die Differentialtarife beigelegt ist, daß eine Abhülfe hierbei dringend nöthig ist. Dies ist der thatsächliche Zustand. In der Reichsverfassung sind uns nun Verheißungen gemacht worden,

Je klarer Bismarck die Notwendigkeit eines Umschwungs in der auswärtigen Handelspolitik erkennt, desto deutlicher wird ihm die Bedeutung einer Reform der Gütertarifpolitik in diesem Zusammenhange. Erstmals in seiner Reichstagsrede vom 25. Februar 1878[1]) findet sich jenes nun ständig wiederholte Leitmotiv von den »nachteiligen Wirkungen der Differentialtarife und dem darin liegenden Recht einer Gesetzgebung, die viel tiefer eingreift als die Zollgesetzgebung«. Zunächst freilich bekennt er noch seine »Machtlosigkeit«, dem abzuhelfen. In dem programmatischen Schreiben an den Bundesrat vom 15. Dezember 1878 betont Bismarck wieder seine »Überzeugung, daß mit der Revision der Grenzzölle eine Revision der Eisenbahntarife nothwendig Hand in Hand gehen muß«. Die Staatsminister Hofmann, Dr. Friedenthal und Maybach machen ihm nun in einem gemeinsamen Schreiben vom 24. Dezember[2]) Vorschläge wegen Tarifbestimmungen, die in das Einführungsgesetz zu dem revidierten Zolltarif aufgenommen werden sollen. Bismarck erkennt in diesem Vorschlage zwar »einen dankenswerthen und bedeutungsvollen Schritt zur Beseitigung der Übelstände . . . , welche die bestehenden Eisenbahnverhältnisse für die einheimische Produktion haben«, stellt aber zur Erwägung, »ob sich nicht in einem weiteren Stadium unserer Gesetzgebung dem zu bekämpfenden Übelstande noch wirksamer entgegentreten läßt«. Er beabsichtige nämlich, »im Reiche die Frage anzuregen, ob nicht das Tarifwesen der Eisenbahnen, unabhängig von dem intendirten Reichs-Eisenbahngesetz, der reichsgesetzlichen Regelung durch ein Tarifgesetz bedarf«.

In der Tat wurde bereits am 7. Februar 1879 im Bundesrate ein Präsidialantrag gestellt,

---

daß Abhülfe geschafft werden solle . . . . Der Abstand zwischen dem also, was die Reichsverfassung schließlich will, und dem thatsächlichen Bestande, den die Differentialtarife geschaffen haben, ist danach unerhört . . . .« (a. a. O. S. 212). ». . . . Ich behaupte, es ist eine absolute Unmöglichkeit bei einem Privateisenbahnsystem, wie das jetzige, daß man überhaupt solche Remeduren eintreten lassen kann . . . . wo fünfzig verschiedene Bahnverwaltungen existiren, da ist das eben unmöglich. Wir können es nicht ändern, das liegt im Wesen eines so vielköpfigen Eisenbahnsystems, wie wir es haben . . . .« (a. a. O. S. 289). Selbst in Einzelheiten finden sich Anklänge an spätere Äußerungen Bismarcks, wenn auch die Ausdrucksweise des Denkers von Jagetzow eine andere ist als die des Staatsmannes und Parlamentsredners. Es liegt nahe, daß der Reichskanzler damals oder später die Kommissionsprotokolle durchgesehen, und daß ihm die Ausführungen von Rodbertus einen mehr als oberflächlichen Eindruck hinterlassen haben.

[1]) Vgl. Poschinger, Bismarck als Volkswirt, I, S. 133.

[2]) Vgl. Poschinger, Aktenstücke, I, S. 299.

»die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Regelung des Güter-Tarifwesens auf den deutschen Eisenbahnen beschließen und zu diesem Behufe zunächst einen Ausschuß berufen zu wollen, welcher aus einem Vertreter des Präsidiums und aus einer vom Bundesrath näher zu bestimmenden Zahl von Vertretern derjenigen Bundesstaaten, welche eine eigene Staatsbahnverwaltung besitzen, zu bestehen hätte«[1].

Noch vor Einsetzung dieses Bundesratsauschusses fanden vom 7. bis 11. März im Reichs-Eisenbahnamte Verhandlungen der beteiligten Staaten statt, die zur Aufstellung eines Vorentwurfes führten[2]. Das Protokoll dieser Vorberatungen wurde dem Bundesrate mit Begleitschreiben des Reichskanzlers mitgeteilt. Der Bundesrat beschäftigte sich endlich in seinen Sitzungen vom 18. und 27. März mit dem Präsidialantrage, und zwar unter dem persönlichen Vorsitze Bismarcks, »einer Thatchesa, die nur in Ausnahmefällen vorkommt und — jedenfalls mit Recht — lediglich darauf zurückgeführt wird, daß der Tarif-Präsidialantrag den Gegenstand der Tagesordnung bildete«[3]. Am 2. April wurde schließlich der Antrag Württembergs auf Einsetzung eines besonderen Bundesratsauschusses angenommen.

Der Bundesrats-Ausschuß für die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Regelung des Gütertarifwesens auf den deutschen Bahnen trat am 9. Mai zu seiner ersten Sitzung im Reichskanzleramt zusammen. Anfang Juni bereits wurde der Entwurf eines Gesetzes, betreffend das Gütertarifwesen der Eisenbahnen[4] im Bundesrate eingebracht. Am 17. Juni wurde über den Antrag verhandelt in »mehr als dreistündiger Debatte . ., deren Angelpunkt . . . . die Verfassungsfrage bildete«. Schließlich wurden »die einzelnen Paragraphen des Entwurfs gegen die Stimmen von Bayern (6), Sachsen (4), Württemberg (4) Braunschweig (2), Sachsen-Altenburg (1) und der Hansestädte (3), also im ganzen mit 38 gegen 20 Stimmen, angenommen. Nach dieser Annahme ergriff der württembergische Minister von Mittnacht das Wort und entwickelte in ausführlicher Rede, daß das Gesetz dem Art. 45 der Reichsverfassung zuwiderlaufe. Der Art. 45 gäbe dem Reiche die Kontrolle über das Tarifwesen, wodurch selbstverständlich die Festsetzung der Tarife ausgeschlossen sei;

---

[1]) Vereinszeitung 1879, S. 168. Die ausführliche Begründung des Antrags bei Poschinger, Bismarck als Volkswirt, S. 185 ff.

[2]) Vgl. Vereinszeitung 1879, S. 329 u. a. a. O., S. 358.

[3]) Vgl. a. a. O., S. 357.

[4]) Im Auszug als Anlage VI.

denn wenn man etwas selbst festsetze, könne man es nicht selbst kontrollieren. (?) Der Vertreter der braunschweigischen Regierung gab die Erklärung zu Protokoll, daß dem Herzogtum Braunschweig ausdrücklich zugestanden sei, in sein Tarifwesen keine Eingriffe zu machen. Der Antrag Württembergs, die Frage, inwieweit die §§ 2 und 4 des Gesetzes eine Änderung der Reichsverfassung involvieren, wurde dem Verfassungsausschusse des Bundesrats überwiesen, mit der ausdrücklichen Aufforderung, schleunigst darüber Bericht zu erstatten«. Bereits Ende Juni wurde aber »auf den Antrag der Regierungen von Sachsen, Württemberg und Baden« vom Bundesrat beschlossen, die Beratung der auf die Einheitssätze bezüglichen »§§ 2 und 4 des Gütertarifgesetzentwurfes wieder aufzunehmen und, unter vorläufiger Entbindung des Verfassungsausschusses von dem demselben erteilten bezüglichen Auftrage, den Gegenstand behufs Detailberatung über ein einheitliches Tarifsystem mit den dazu gehörigen Normaleinheitssätzen an einen außerordentlichen Ausschuß zurückzuverweisen«. Noch im Dezember 1879 wurde darüber berichtet, daß dieser Bundesratsausschuß »nächstens zusammentreten soll«, dann geriet die Angelegenheit allmählich in Vergessenheit[1]). Es war der letzte Versuch, durch Reichsgesetz in die Gütertarifpolitik einzugreifen, wenn man von gewissen Bestimmungen in Handelsverträgen absieht.

Bereits vorher, am 1. Juli 1877, war vom österreichischen Abgeordnetenhause ein Gesetzentwurf, »betreffend Bestimmungen über den Frachtgüterverkehr auf den Eisenbahnen«, in 3. Lesung angenommen, aber vom Herrenhause verworfen worden. Ebensowenig ist die 1890 der französischen Kammer vom parlamentarischen Ausschuß für Eisenbahnen vorgelegte »proposition de loi sur les tarifs de chemins de fer« Gesetz geworden[2]).

Dagegen besitzt die Schweiz eine gesetzliche Grundlage für ihr Tarifwesen in dem Gesetz, betreffend das Tarifwesen der Schweizerischen Bundesbahnen vom 27. Juni 1901[3]). Während in Preußen-Deutschland die Verstaatlichung gleichsam an Stelle der gescheiterten gesetzlichen Regelung des Tarifwesens für alle deutschen Bahnen getreten ist, ist das Schweizerische Tarifgesetz im engsten Anschluß an die Verstaatlichung zustande gekommen und gilt auch nur für die Bundesbahnen. Grund und Wirkung des Eingreifens des Gesetzgebers ist daher in beiden Fällen verschieden.

---

[1]) Vgl. Vereinszeitung 1879, S. 613, 641, 666, 1365.

[2]) Übersetzung des Entwurfs im Archiv 1890, S. 601 ff.

[3]) Abgedr. als Anlage VII, soweit tarifpolitisch von Bedeutung.

Der Inhalt beider Gesetze weist dagegen in bezug auf die tarifpolitischen Bestimmungen manche Ähnlichkeit auf. Auch sind die Unterschiede so charakteristisch, daß der Inhalt beider Gesetze kurz im Zusammenhang besprochen werden mag.

In beiden Gesetzen ist dem betreffenden Bundesrate eine hervorragende Stellung zugedacht. In der Schweiz hat der Bundesrat zu genehmigen: Die allgemeinen Tarifvorschriften, die internen *allgemeinen* Personen- und Gütertarife, die abweichenden Tarifbestimmungen und Taxgrundlagen für den Verkehr mit dem Ausland und deren Änderung (Art. 3^{I}); die Herabsetzung gewisser gesetzlicher Fristen für das Inkrafttreten bzw. -bleiben von Tarifen (Art. 3^{V}, ^{VI}, ^{VIII}); die Erhebung von Taxzuschlägen für Bahnstrecken mit starken Steigungen usw. (Art. 13^{IV}); die Einführung von Staffeltarifen (Art. 13^{VI}); die Erhebung von Taxzuschlägen für die Beförderung sperriger Güter (Art. 13^{VII}).

Das Recht einer Tarifinitiative hat dagegen der Schweizer Bundesrat nur in zwei Fällen. Art. 3^{II} weist ihm »das Recht der Kontrolle hinsichtlich ihrer gesetzlichen Berechtigung« zu »bezüglich aller auf dieser Grundlage (Art. 3^{I}) erlassenen Tarifmaßnahmen, mit Inbegriff von Taxermäßigungen auf dem Rückvergütungswege«, und er kann »von sich aus oder auf Beschwerde der Beteiligten nach Anhörung der Bundesbahnverwaltung allfällig erforderliche Abänderungen verfügen.« Das Kontrollrecht des Schweizer Bundesrates ist also sehr viel deutlicher substantiiert, als das nach Art. 45 der Reichsverfassung dem Reiche zustehende Recht der Kontrolle über das Tarifwesen. Neben diesem allgemeinen Recht der Tarifinitiative steht noch das besondere Initiativrecht des Art. 18, der sich auf Notstandstarife bezieht und teilweise wörtlich an den entsprechenden Art. 46 der deutschen Reichsverfassung anklingt (in der Schweiz sind aber neben den Lebensmitteln auch die Futtermittel besonders erwähnt).

Die nach dem Entwurf von 1879 dem deutschen Bundesrate zugedachten Befugnisse sind insofern weitergehend, als ihm nicht nur das Recht der *Genehmigung*, sondern das der *Feststellung* zustehen sollte: für Erhöhung oder Verminderung der wirklichen Entfernung »zum Zwecke einer den besonderen Bau-, Betriebs- oder Verkehrsverhältnissen einzelner Bahnen angepaßten Tarifberechnung« (sog. virtuelle Längen) »auf Antrag der Landesregierung« (§ 2) gegenüber dem bloßen Bewilligungsrecht des Schweizer Bundesrates nach Art. 13^{IV}; ferner nach dem wichtigen § 4 die Festsetzung der Tarifvorschriften nebst der Güter-

klassifikation und der Normaleinheitssätze für die verschiedenen Güterklassen und nach § 5 das minder wichtige der Festsetzung gewisser Konventionalstrafen.

Gerade diese hervorragende, dem Bundesrate für die Feststellung der Tarife zugedachten Befugnisse haben vor allem andern den Entwurf zum Scheitern gebracht, mehr aus partikularistischen als aus technischen Gründen. Doch scheint der deutsche Bundesrat — ein beschließendes Gesandtenkollegium — zu einem aktiven Eingreifen in das Tarifwesen entschieden ungeeigneter zu sein, als die gleichnamige und doch staatsrechtlich so verschieden geartete Schweizer Bundesbehörde[1]).

Ein wesentlicher Unterschied besteht ferner darin, daß die Normaleinheitssätze in der Schweiz durch das Gesetz selbst festgestellt sind, also auch nur durch Gesetz abgeändert werden können, während der deutsche Entwurf von 1879 auch deren Feststellung dem Bundesrate überlassen wollte. Ebenso sollte er die wichtige Güterklassifikation festsetzen, während dies das Schweizer Tarifgesetz — wir dürfen wohl sagen: zweckmäßigerweise — der Eisenbahnverwaltung vollkommen überläßt bis auf die allgemeine Forderung der niedrigsten Taxe für »die für Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft erforderlichen geringwertigen Rohstoffe«. Von besonderer Bedeutung für die Tarifpolitik sind vor allem die den Ausnahmetarifen gewidmeten Bestimmungen. In beiden Gesetzen kommt in denkbar klarster Weise die tarifpolitische Doppelstellung der Ausnahmetarife zum Ausdruck. An erster Stelle (§ 6a /79; Art. 14 /01) stehen die inländischen wirtschaftlichen Interessen; erst an zweiter Stelle (§ 6b /79; Art. 15 /01) die Begegnung der Konkurrenz. In den Einzelheiten weisen aber das Schweizer Gesetz und der deutsche Entwurf einige Unterschiede auf von symptomatischer Bedeutung, weniger für Unterschiede zwischen den beiden Staaten — die sind auf keinem Gebiete geringer, als gerade dem der Gütertarifpolitik — als für die Entwicklung der Auffassung von Ausnahmetarifen und Tarifpolitik von 1879 bis 1901. In dem deutschen Entwurf klingt deutlich das durch den langjährigen Streit um die Differentialtarife genährte Mißtrauen gegen jede Art von »Abweichungen von den durch den Bundesrat festgesetzte Normaleinheitssätzen und Tarifvorschriften« hindurch. Sie sind zwar »gestattet«, aber nur unter widerruflicher Genehmigung des Bundesrats und nur

a) »behufs Abwendung einer Gefährdung inländischer wirt-

[1]) Näheres darüber im II. Abschnitt.

schaftlicher Interessen«, (ein durchaus negatives Ziel der Wirtschaftspolitik)

b) »zur Begegnung der Konkurrenz von Verkehrswegen und Verkehrsanstalten anderer Art, sowie von fremdländischen Eisenbahnen«.

Im Schweizer Gesetz von 1901 dagegen haben sich die Ausnahmetarife ihre Anerkennung als organisches Glied des Tarifwesens erobert. Art. 14 bestimmt kategorisch:

»Neben den Normaltarifen werden in Berücksichtigung der Bedürfnisse von Industrie, Gewerbe, Handel und Land- und Forstwirtschaft[1]) die erforderliche Ausnahmetarife erstellt«.

Eine Einschränkung am Schluß von Art. 14 und eine entsprechende am Schluß des Art. 15, der die »ausnahmsweisen Tarifbildungen für den Transitverkehr« behandelt, wenden sich ganz allgemein gegen »eine Schädigung der einheimischen Produktion«, während der deutsche § 6 noch konkrete tariftechnische Regeln für die Tarifbildung bei ausländischen Erzeugnissen aufzustellen suchte[2]). Das Schweizer Gesetz stellt also nur ganz allgemeine Grundsätze für die Ausnahmetarifpolitik auf — in gleicher Weise, wie es durch Art. 13^{I} für die Normaltarife geschieht — ohne im einzelnen die Bewegungsfreiheit der Bahnverwaltung zu beschränken. Nur die Einführung von Staffeltarifen bedarf — wie bereits gesagt — der Zustimmung des Bundesrates (Art. 13^{VI}). In diesen Bestimmungen liegt weiter nichts vor als der Versuch, die Grundsätze der Tarifbildung, wie sie sich in der Praxis des schweizerischen so gut wie des deutschen Tarifwesens herausgebildet haben, gesetzlich festzulegen.

Von ganz besonderer praktischer Bedeutung sind schließlich Art. 21 des Gesetzes von 1901 und der entsprechende § 7 des Entwurfs von 1879, die sich beide mit der Regelung der sog. Linienkonkurrenz befassen. Während aber 1879 vor der Einleitung der preußischen Verstaatlichungsaktion im Spätherbst des gleichen Jahres noch die selbständige Konkurrenzaufnahme als Regel angesehen wurde und daher noch von selbständiger Übernahme des billigsten Tarifes auf konkurrierende Linien die Rede war[3]),

---

[1]) Die Interessen des Verbrauchs fehlen bezeichnenderweise; sie finden nur »bei ungewöhulicher Teuerung« (Art. 18) Berücksichtigung.

[2]) Sie sind übrigens nahezu wörtlich dem oben S. 33 erwähnten Entwurf der drei preußischen Minister für das Einführungsgesetz zu dem revidierten Zolltarif entnommen.

[3]) Diese Übertragung sollte bei Linien, deren Tarife bei regelrechter Frachtberechnung mehr als 20 % höher, als die der billigeren Linie, waren, an die Genehmigung der Landesaufsichtsbehörde und die Zustimmung des Reichseisenbahnamtes, bei Meinungsverschiedenheit an die Entscheidung des Bundesrates geknüpft werden.

sucht das Schweizer Gesetz von 1901 vor allem eine Unterdrückung der selbständig verbleibenden Schweizerbahnen durch das neugeschaffene übermächtige Bundesbahnnetz bei der Verkehrsteilung zu verhüten. Art. 21V bringt die Wichtigkeit der Angelegenheit durch Schaffung einer Doppelinstanz deutlich zum Ausdruck:

> »Kann über die Teilung des Verkehrs im einzelnen Falle eine Verständigung nicht erzielt werden, so entscheidet der Bundesrat unter Vorbehalt des Rekurses an die Bundesversammlung«.

Das Schweizer Tarifgesetz von 1901 darf als Muster einer gesetzlichen Regelung des Tarifwesens angesehen werden: es beschränkt sich auf die Feststellung allgemeiner Grundsätze, ohne die Bewegungsfreiheit der Eisenbahnverwaltung in Einzelheiten einzuengen. Dennoch ist, vor allem durch das allgemeine Kontroll- und Abänderungsrecht des Bundesrats die Möglichkeit einer wirksamen Aufsicht gegeben. Der Weg der Gesetzgebung muß in der Hauptsache nur für eine Abänderung der Normaltarifsätze beschritten werden.

In Deutschland fehlt nach dem Scheitern des Entwurfs von 1879 eine derartige gesetzliche Grundlage. Doch sind die wichtigsten Bestimmungen des Entwurfs in bezug auf die sachliche Gestaltung des Tarifwesens von den einzelnen Eisenbahnverwaltungen in der Hauptsache selbständig durchgeführt worden. Dies gilt vor allem (mit unwesentlichen Einschränkungen) für die Gleichheit der Normaleinheitssätze; für die Tarifvorschriften und die Güterklassifikation war die Gleichmäßigkeit bereits 1877 erreicht worden. Ebenso hat 1905 eine Vereinbarung der deutschen Staatsbahnen zur Beschränkung des Wettbewerbs an den § 7 des Entwurfs (Umwege von 20%) — freilich in veränderter Form — angeknüpft.

Fehlt in Deutschland — von den oben angeführten, für die Tarifpolitik unerheblichen Ausnahmen abgesehen — eine gesetzliche Regelung, so ist die deutsche Tarifpolitik dennoch gesetzlich beschränkt durch gewisse Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge. Das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahn-Frachtverkehr vom 14. Oktober 1890 freilich hat es vermieden, Normen für die Tarifpolitik aufzustellen. Dagegen finden sich Bestimmungen über das Tarifwesen in einer wachsenden Anzahl von Handelsverträgen. In der Hauptsache handelt es sich um Bestimmungen ganz allgemeiner Natur, vor allem um die sog. Paritätsklausel, durch welche die Gleich-

tarifierung der Waren des fremden Vertragsstaates mit den einheimischen gesichert werden soll.

Die Paritätsklausel findet sich in mehreren Formen vor, denen auch verschiedene tarifpolitische Bedeutung zukommt. Wir haben zunächst eine allgemein handelspolitische und eine im besonderen eisenbahnpolitische Art der Gleichstellung zu unterscheiden. Das Wort Paritätsklausel pflegt im allgemeinen nur auf die erste — die allgemein handelspolitische — Art angewandt zu werden. Auch diese Art kommt in allgemeinen Handelsverträgen — mit Geltung für das gesamte Eisenbahnnetz der vertragschließenden Staaten —, wie in Staatsverträgen über bestimmte Eisenbahnlinien — mit Geltung nur für diese — vor. Das hat natürlich große Bedeutung für den Geltungsbereich, nicht aber für das Wesen der Gleichstellung, so daß ein Grund, diese beiden Arten hier theoretisch getrennt zu behandeln, nicht vorliegt.

Wohl aber kommt tarifpolitische Bedeutung dem Unterschiede zwischen einer persönlichen und sachlichen Form der Paritätsklausel zu. Die erste bezieht sich auf eine Gleichstellung der »Unterthanen« oder »Angehörigen« der Vertragsstaaten; sie schränkt im Grunde die Tarifpolitik in keiner Weise ein: ist sie doch eine selbstverständliche Folge des allgemeinen Grundsatzes, daß die Tarife bei Erfüllung der darin angegebenen Bedingungen für jedermann — also auch ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit — in derselben Weise anzuwenden sind[1]).

Bereits einer der ersten Eisenbahn-Staatsverträge, der Vertrag zwischen Hannover und Braunschweig vom 13. November 1837[2]), enthält eine Paritätsbestimmung dieser Art. Nach Artikel 15 sollen »namentlich bei Feststellung und Erhebung der Bahn- und Transportgelder, .. die gegenseitigen Unterthanen unter übrigens gleichen Verhältnissen gleichmäßig behandelt werden, so daß den Herzoglich Braunschweigschen Unterthanen als solchen, dabei kein Vorzug vor den Königlich Hannoverschen Unterthanen eingeräumt werden darf«. Außer dieser gleichmäßigen Behandlung der »gegenseitigen Unterthanen als solchen« werden dann weiter gleiche Bedingungen für »Transporte jeder Art« für die Bergwerks- und Hüttenverwaltungen beider Staaten gefordert. Man dachte hier wohl an

---

[1]) § 6 (1) der Eisenbahn-Verkehrsordnung vom 23. XII. 1908.

[2]) Vgl. Jacobi S. 187 ff. Es handelt sich um die Erbauung der ersten deutschen Staatsbahn von Braunschweig nach Harzburg. Unter diesem, wie dem folgenden, Vertrage steht der mit den Anfängen des deutschen Eisenbahnwesens rühmlichst verknüpfte Name des braunschweigischen Finanzdirektors v. Amsberg.

besondere Ermäßigungen; der Gedanke an eine bewußte Ausnutzung der Transportpreise zu handelspolitischen Zwecken durch differentielle Tarifgestaltung mag 1837 noch fern gelegen haben[1]).

Aber bereits der Vertrag zwischen den gleichen Staaten vom 22. Februar 1841 »wegen Anlegung von Eisenbahnen zur Verbindung der Städte Hannover, Braunschweig, Celle und Hildesheim« enthält in Artikel 7 die »Urform« der noch heute in den Handelsverträgen üblichen Fassung der Paritätsklausel[2]); eine Fassung, die freilich im Laufe einer langen Entwicklung eine wesentlich veränderte Gestalt angenommen hat. Ich stelle diese älteste mir bekannte »große« Paritätsklausel neben die neueste in Artikel 12 des deutsch-schwedischen Handelsvertrags vom 2. Mai 1911.

1841

Zwischen den gegenseitigen Unterthanen soll sowohl bei Feststellung der Beförderungspreise, als der Zeit der Abfertigung kein Unterschied gemacht werden, namentlich sollen die aus dem Gebiete des einen Staats in das Gebiet des andern Staats übergehenden Transporte weder in Beziehung auf die Abfertigung, noch rücksichtlich der Beförderungspreise ungünstiger behandelt werden als die aus den betreffenden Staaten abgehenden oder darin verbleibenden.

1911

Auf Eisenbahnen soll weder hinsichtlich der Beförderungspreise noch der Zeit und Art der Abfertigung ein Unterschied zwischen den Bewohnern der Gebiete der vertragschließenden Teile gemacht werden. Insbesondere sollen für schwedische oder aus Schweden kommende nach einer deutschen Station oder durch Deutschland beförderte Gütersendungen auf den deutschen Bahnen keine höheren Tarife angewendet werden als für gleichartige deutsche oder ausländische Erzeugnisse in derselben Richtung und auf derselben Verkehrsstrecke. Das gleiche soll auf den schwedischen Bahnen für deutsche oder aus Deutschland kommenden Gütersendungen gelten, die nach einer schwedischen Station oder durch Schweden befördert werden.

Ausnahmen sollen nur zulässig sein, soweit es sich um Transporte zu ermäßigten Preisen für öffentliche oder milde Zwecke handelt.

---

[1]) Der wenige Monate später zwischen Baden, Hessen-Darmstadt und Frankfurt abgeschlossene Staatsvertrag vom 10. I. 1838 über die Main-Neckarbahn enthält keine Vereinbarung über Tarifparität. Art. 8 bestimmt nur, daß die Tarife »mit Rücksicht auf die Interessen des Handelsverkehrs festgesetzt werden« sollen, und daß deren Erhöhung »nicht ohne Konsens der kontrahirenden höchsten und hohen Staatsregierungen geschehen« darf. Vgl. Kech S. 129ff.

[2]) Gleichlautend Art. 5 des Vertrags zwischen Hannover, Preußen und Braunschweig vom 10. IV. 1841, die Anlegung einer Eisenbahn von Magdeburg über Braunschweig und Hannover nach Minden betreffend; ferner Art. 4 des Vertrags zwischen Hannover, Preußen, Kurhessen und Schaumburg-Lippe vom 4. XII. 1845 über die

Die Verwandtschaft der beiden Vertragsbestimmungen ist augenfällig. Zunächst die persönliche Paritätsklausel: Gleichstellung für die »Unterthanen«, für die »Bewohner der Gebiete«[1]). Dann aber — und das ist das tarifpolitisch wesentliche — tarifarische Gleichstellung von Einfuhr und Durchfuhr mit Ausfuhr und Binnenverkehr.

1841 wird die Parität verlangt für »die aus dem Gebiete des einen Staates in das Gebiet des anderen Staates übergehenden Transporte«; das ist

1. die Ausfuhr des »einen« Staates und
2. die Durchfuhr durch den »einen« Staat
   a) nach und
   b) durch den »anderen« Staat.

Diese »übergehenden« Transporte sollen tarifarisch gleichgestellt werden den »aus den betreffenden Staaten abgehenden oder darin verbleibenden«. Da das auch auf die »übergehenden« Transporte großenteils zutrifft, so kommen als Maßstab der Gleichstellung in Betracht

1. die aus dem »andern« Staat abgehenden,
2. die dahin aus anderer Richtung eingeführten,
3. die in den beiden Staaten abgehenden und in dem gleichen Staate verbleibenden Transporte, mit anderen Worten der Binnenverkehr.

Die Parität schließt also die Meistbegünstigung in sich.

Das hat sich auch 1911 nicht geändert: nur ist die Ausdrucksweise aus einer rein verkehrspolitischen zu einer mehr wirtschaftspolitischen geworden. Die schwedischen oder aus Schweden kommenden Gütersendungen (also Ausfuhr und Durchfuhr) sollen tarifarisch auf den deutschen Bahnen nicht ungünstiger behandelt werden, als »gleichartige deutsche oder ausländische Erzeugnisse«. Demnach ebenfalls Parität und Meistbegünstigung!

Wichtig aber ist die Einschränkung »in derselben Richtung und auf derselben Verkehrsstrecke«. Sie ist eine neuere Einschiebung, welche für die veränderten Ziele der Tarifpolitik nicht

---

Ausführung einer Eisenbahn von Hannover nach Minden; ebenso Art. 7 des Vertrags zwischen Hannover und Preußen vom 3. III. 1846 über die Anlage von Eisenbahnen von Emden nach Münster und von der Cöln-Mindener Eisenbahn in der Gegend von Löhne über Osnabrück zur Königlich Niederländischen Grenze. Vgl. Jacobi S. 198ff., S. 206ff., S. 259ff., S. 312ff.

[1]) Im deutsch-französischen Abkommen, betreffend die beiderseitigen Besitzungen in Äquatorial-Afrika vom 4. XI. 1911, wird in Art. 14 »den Angehörigen beider Nationen . . auf den Eisenbahnen . . . . für die Beförderung der . . Waren gleiche Behandlung zugesichert«.

ohne Bedeutung ist. Denn zu der Zeit, als die Paritätsklausel aufkam, und vor allem später, als sie in den 60er Jahren in die Handelsverträge überging, war es offenbar wirklich der Wille der Vertragsstaaten, die Eisenbahntarife nicht wirtschaftspolitisch zur Abwehr ausländischer Erzeugnisse auszunutzen. Der Gedanke lag jener Zeit überhaupt fern, welche — soweit sie volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten einen Anteil an der Tarifbildung einräumte — vielmehr allgemein niedrige als bevorzugte Tarife forderte. Wie hätte auch eine Zeit, die sich anschickte, alle Zollschranken niederzulegen, solche auf dem Gebiete der Gütertarifpolitik neu aufrichten wollen.

Als aber diese Richtung endgültig verlassen wurde und gleichzeitig die handelspolitische Bedeutung der Eisenbahntarife immer klarer erkannt wurde, mußte die Paritätsklausel Bedenken begegnen. Bei den Verhandlungen über Erneuerung des Handelsvertrags mit Österreich Ende 1878 erklärte Bismarck kategorisch:

»Bei Eisenbahnverkehr können wir immer nur Meistbegünstigung im Vergleich mit anderen, prinzipielle Gleichstellung mit Einheimischen aber nicht zugeben. Eine generelle Konzession der Art könnte bis in lokale Details genieren. Auf die Dauer können wir uns über Eisenbahntarife ebensowenig wie über Zolltarife mit dem Auslande binden, so lange unsere eigene autonome Eisenbahngesetzgebung nicht reformirt ist«[1]).

Durchaus treffend aber sind Bismarcks Bemerkungen darüber, daß eine allgemeine Gleichstellung in Wirklichkeit gar keine gleiche Behandlung, vielmehr eine einseitige Bevorzugung bedeute. Denn, sagt er, »führt nicht Österreich, auch abgesehen von der Durchfuhr, an Gewicht und Umfang viel mehr nach Deutschland als wir nach Österreich? In dem Maße, wie dieses der Fall ist, hat auch Österreich mehr Vorteil von dem Abkommen wie wir.«

In der Tat wurden die Bestimmungen über die Durchfuhr aus Art. 16 der Handelsverträge von 1865 und 1868 nicht mit herübergenommen. Statt dessen aber eine nahezu wörtliche Übernahme der Paritätsbestimmungen des Vertrages zwischen Hannover und Braunschweig von 1841[2]), die als Art. 15 des deutsch-österreichischen Handelsvertrages vom 6. Dezember 1891 noch heute in

---

[1]) Poschinger, Aktenstücke I, S. 294f.; in demselben Sinne a. a. O., S. 319.

[2]) Parenthetisch sei bemerkt, daß im gleichen Jahre 1841 Braunschweig seine Zollvereinigung mit Hannover durch Austritt aus dem Steuerverein löste; es handelt sich demnach bereits hier um zollpolitisch getrennte Gebiete; ebenso in den übrigen S. 41 f. angeführten Verträgen, da der Anschluß Hannovers an den Zollverein bekanntlich erst durch den Septembervertrag von 1851 angebahnt wurde. Vgl. v. Treitschke, V, S. 442f.

Geltung stehen. Aber bereits in den Handelsverträgen mit Belgien und vor allem mit Italien vom gleichen Tage sind Fortschritte in der Richtung auf die »wirtschaftspolitische« Formulierung von 1911 gemacht. In beiden Verträgen stellen wir — wie von nun an überall — die Beschränkung der Parität auf dieselbe Strecke und dieselbe Richtung fest; zwar findet sie sich auch im Handelsvertrag mit Österreich, hier aber nur im Schlußprotokoll. Diese Klausel bedeutet eine schwerwiegende Durchbrechung der Parität, da es nunmehr möglich ist, in der Richtung nach dem Auslande gewährte Tarifermäßigungen der Einfuhr von dort vorzuenthalten, Einzelne Ausfuhrbegünstigungen haben schon vor dem bestanden; aber erst seit jener Zeit schwillt die Flut der Ausfuhrklassifikationen und Ausfuhrtarife bis zu jener Höhe an, in der sie dem modernen Tarifwesen sein charakteristisches Gepräge verleiht. Bedeutungslos ist die Paritätsklausel dadurch nicht geworden: noch dürfen Tarifbegünstigungen der deutschen Ausfuhr nach Belgien der österreichischen Durchfuhr dorthin nicht vorenthalten werden und umgekehrt. Sie ist daher noch bis in die neueste Zeit in eine große Zahl mitteleuropäischer Handelsverträge aufgenommen worden, vor allem solche zwischen dem Deutschen Reiche, Österreich-Ungarn, Italien, Rußland, Schweden, Belgien, Rumänien, Serbien. Auffallend ist das Fehlen der Paritätsklausel in allen Handelsverträgen der Schweiz. In der Schweiz, nicht aber in Deutschland, finden wir daher die Anwendung gewisser Tarife auf Güter einheimischen Ursprungs beschränkt.

Neben dieser allgemeinen handelspolitischen Paritätsklausel, die in der Hauptsache auf eine tarifarische Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Ware hinausläuft, findet sich in manchen Verträgen noch eine besondere eisenbahnpolitische Parität vereinbart, deren Zweck die absolute oder relative Gleichstellung der Tarife für verschiedene Bahnstrecken ist. Auch derartige Paritätsklauseln sind schon sehr alt. So bestimmt der Vertrag zwischen Hannover und Bremen vom 14. April 1845[1]), die Anlegung einer Eisenbahn von Hannover nach Bremen betreffend, in § 16:

> »Über den Tarif des Fahr- und Frachtgeldes der Hannover-Bremer Eisenbahn werden beide Teile sich verständigen.
>
> »Dabei wird von dem Grundsatze ausgegangen werden, daß die Frachtsätze für Kaufmannswaren und Produkte im Interesse des Handels, der Gewerbe und des Eisenbahnunter-

[1]) Abgedr. Jacobi, S. 225 ff.

nehmens, möglichst niedrig zu stellen, und daß nach Verhältnis der Länge der gewöhnlichen Frachtstraßen in direkter Richtung für die Beförderung der Personen und Güter auf der Eisenbahn von Hannover nach Bremen und umgekehrt per Meile kein höherer Tarifsatz zu erheben sei, als für Beförderung der Personen und Güter auf der Eisenbahn von Harburg nach Hannover, nach Braunschweig und nach Magdeburg per Meile zu entrichten sein wird.«

Im Interesse des Bremer Handels wird also verhältnismäßige Gleichstellung[1]) der Tarife auf der nach Bremen mit der nach Hamburg (Harburg) führenden Linie vereinbart.

In anderen Fällen hat die Gleichstellung der Tarife verschiedener Linien einen durchaus eisenbahnpolitischen Zweck, wie in dem ungarisch-rumänischen Vertrage von 1879, durch den sich Ungarn für die neue Strecke über Kronstadt-Predeal Tarifgleichheit mit der Strecke über Temesvar-Verciorova zusichern ließ, da das Anteilsverhältnis Ungarns an der Linie über Predeal ein bedeutend günstigeres ist. Im Grunde ist also hier die Bindung eine durchaus einseitige, da Ungarn seinerseits natürlich keinerlei Interesse daran hat, durch tarifarische Bevorzugung der Linie über Verciorova sich selbst zu schädigen.

Eine ganz eigentümliche Bestimmung dieser Art findet sich in der sog. Transvaalkonvention vom 1. April 1909[2]). Es galt die Tarife der verschiedenen Zufuhrlinien nach dem wichtigen Minengebiet des Transvaal in ein angemessenes Verhältnis zueinander zu bringen. Dies wurde nicht durch abstrakte Verhältniszahlen erreicht, auf Grund deren sich die Tarife ohne weiteres hätten berechnen lassen; die Tarife sollten vielmehr auf Grund der über die verschiedenen Wettbewerbslinien tatsächlich versandten Warenmengen reguliert werden. Es wurde zwar zunächst festgesetzt, daß die Durchgangseisenbahntarife zwischen der Wettbewerbszone des Transvaal und dem Hafen von Lourenço Marques »in keinem Falle höher sein sollen als diejenigen, die von einer solchen Station (scil. der Wettbewerbszone) aus auf einer anderen Exportroute zu entrichten sind« (XXII). Es folgt aber die eigenartige Bestimmung:

---

[1]) Sinngemäß wird man auch da von Gleichstellung sprechen, wo dem Wortlaut nach »kein höherer Tarifsatz«, also ein Maximum vereinbart ist; auch die handelspolitische Parität wird ja vielfach durch die Forderung einer »nicht ungünstigeren« Behandlung festgesetzt.

[2]) In Übersetzung bei Lederer, S. 76ff.

»Falls es sich während der Dauer dieser Konvention ergibt, daß die Brutto-Tonnage des Warenhandels über See, soweit er in die Normalklasse, Zwischenklasse und Zwischenklasse B zusammenfällt, oder daß der Bruttowarenhandel von Übersee, soweit er in die übrigen Klassen eingeschlossen ist und über den Hafen von Laurenço Marques nach der Wettbewerbszone geht, im Vergleich zu der Brutto-Tonnage des Verkehrs dieser Art auf allen Linien zusammen genommen, unter 50% fällt oder 55% des gesamten Bruttoverkehrs der erwähnten Klassen übersteigt, soll in dem ersteren Falle die Regierung der Provinz (scil. Mozambique) und in dem letzteren Falle die Transvaalregierung das Recht haben, die Readjustierung der Frachtraten zu beanspruchen. Diese Readjustierung der Frachtraten soll derart vorgenommen werden, daß durch sie möglichst annähernd der Prozentsatz dieses Verkehrs innerhalb der hierin vorgesehenen Grenzen wiederhergestellt wird . . .« (XXIII).

Ein durchaus eigenartiger Versuch, die bisher — im Gegensatz zu der weit einfacheren Frage der Linienkonkurrenz — völlig ungelöste, und doch in der ganzen Welt so bedeutungsvolle Frage des Wettbewerbs verschiedener Umschlagsplätze in einem Hinterlandgebiet[1]) in geordnete Bahnen zu leiten. Von einem Erfolg scheint freilich noch nicht gesprochen werden zu dürfen. Da sich nämlich auf Grund der Tarife vom 1. Juli 1909 der Anteil von Lourenço Marques zwischen 64% und 68% — also weit über der vorgesehenen Höchstgrenze — bewegte, mußte bereits am 1. Januar 1910 eine Neuregelung der Frachtsätze eintreten, so daß »die Klagen der am Handel mit dem Rand interessierten Kaufleute über diese Unzuträglichkeiten, wie sie durch die fortwährenden Änderungen der Frachtsätze bedingt sind«, verständlich sind[2]).

Die Transvaal-Konvention bedeutet aber noch in anderer Hinsicht ein neuartiges Experiment. Selbst dort, wo völkerrechtlich der Tarifbildung gewisse Schranken gezogen sind, setzt doch innerhalb dieser Grenzen jeder Staat, bzw. die inländische Eisenbahnverwaltung die Tarife auf ihrem Gebiete völlig autonom fest. Hier ist der Versuch gemacht, »für die Zwecke der besseren Ausführung der Bestimmungen dieser Konvention im einzelnen« eine »gemischte Kommission« zu bilden, »bestehend aus vier Delegierten, von denen zwei Vertreter der Transvaalregierung

[1]) Vgl. auch unten Abschnitt IV. B. 2 über die Wettbewerbstarife.

[2]) Vgl. Lederer, S. 57.

und zwei Vertreter der Regierung der Provinz Mozambique sein sollen« (XXVI). Die Zuständigkeit der gemischten Kommission in bezug auf die Tarife ist freilich nicht ganz unzweideutig bestimmt. Daneben ist vielmehr auch von einer Festsetzung, bzw. Änderung von Frachtraten nach Beratung der beiderseitigen Eisenbahnverwaltungen die Rede (XXV).

Erwähnenswert ist noch die allgemeine Bestimmung (XXVIII): »Keine der beiden Verwaltungen darf ohne Verabredung mit der anderen für die Beförderung von Boden- oder Industrieprodukten des Transvaal oder der Provinz . . . derart Eisenbahnfrachten auferlegen, daß die Zwecke des Abschnitts III dieser Konvention (Handels- und Zollangelegenheiten) . . . dadurch zunichte werden«.

Die Konvention ist durch die weitgehende Einschränkung der Tarifautonomie bedeutsam; daß dieser koloniale Versuch für die »zäheren« Verhältnisse des alten Europa in naher Zeit vorbildlich werden sollte, darf — gleich etwa einer Übernahme der radikalen Sozialpolitik Austaliens[1]), — bezweifelt werden.

In Europa sind von Bedeutung als einseitige Beschränkungen der Tarifautonomie die Bestimmungen des Schlußprotokolls zu Artikel 19 des deutsch-russischen Handelsvertrags vom $\frac{\text{29. Februar}}{\text{10. Januar}}$ 1894 und der Gotthardvertrag zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien vom 13. Oktober 1909. Die gewaltige Bewegung, welche in der Schweiz den Gotthardvertrag zu Fall zu bringen suchte, hat deutlich gezeigt, welchen Wert man heute der »Souveränität in Tarifsachen« beilegt. Unleugbar stellt der naturgemäß unbefristete Vertrag mit seinen ebenso naturgemäß einseitigen Tarifauflagen theoretisch einen starken Eingriff in die Tarifhoheit dar. Praktisch aber wird nichts anderes bestimmt, als was Deutschland und Italien für ihren Verzicht auf Rückzahlung der Subventionen und auf andere finanzielle Rechte des alten Gotthardvertrages vom 15. Oktober 1869[2]) im Interesse des nationalen Wirtschaftslebens zu fordern berechtigt, ja verpflichtet waren; nichts anderes auch, als was man von einer autonomen Tarifpolitik der Schweizerischen Bundesbahnen in ihrem Eigeninteresse hätte erwarten dürfen.

Weitergehend noch sind die Bestimmungen des deutsch-russischen Handelsvertrags. Hier wird nicht nur einseitige Be-

---

[1]) Auch das oben S. 5f. erwähnte südafrikanische Schiffahrtsgesetz bildet ein weiteres Beispiel britisch-kolonialen Radikalismus.

[2]) Beitritt Deutschlands vom 28. X. 1871.

schränkung, sondern einseitige Abhängigkeit der Tarifbildung — freilich nur für ein sehr beschränktes Gebiet — festgelegt. Denn das Schlußprotokoll zu Artikel 19 bestimmt, daß für die Bildung der Frachtsätze für Getreide, Flachs und Hanf von Rußland nach den west- und ostpreußischen Seehäfen die Bestimmungen maßgebend sein sollen, »welche für die nach den Häfen Libau und Riga führenden russischen Eisenbahnen jetzt in Kraft sind oder in Kraft treten werden(!)«[1]) Man darf aber nicht vergessen, daß allgemein eine natürliche Abhängigkeit zwischen Verbindungen besteht, die miteinander in Wettbewerb treten; und daß diese Abhängigkeit ebenso naturgemäß zu einer einseitigen wird, sobald die Zufahrtsstrecken zu beiden Wettbewerbslinien sich in der Hand einer einzigen Verwaltung, bzw. eines Staates, befinden.

Die Frage einer Beschränkung der Tarifpolitik durch internationale Verträge ist im übrigen eine durchaus strittige und ungeklärte. Graf Posadowsky sagte darüber in der Reichstagssitzung vom 7. Dezember 1906: »Ich gestehe zu, daß eine Regierung nicht in der Lage ist, sich in die Eisenbahntarifpolitik einer anderen fremden Regierung zu mischen, ich möchte aber ferner behaupten, daß es unter Umständen im Wege der Eisenbahntarifpolitik möglich ist, den Wert von vertragsmäßigen Zollsätzen und damit den Wert von handelsvertragsmäßigen Abmachungen vollkommen zu verschieben«[2]).

Es handelt sich hier um ein Gegenstück zu den an anderer Stelle angeführten wiederholten Erklärungen des Fürsten Bismarck, durch die Übereinstimmung zwischen der autonomen Zolltarif- und der einheimischen Gütertarifpolitik gefordert wurde. Hier wird dagegen Übereinstimmung zwischen der vertragsmäßigen Zollpolitik und der Gütertarifpolitik des anderen Vertragsstaates gefordert. Einer solchen Forderung wird durch die Tarifparitätsklausel der Handelsverträge — mit der üblichen Beschränkung »bei der Beförderung

---

[1]) Vgl. Anlage VIII.

[2]) Graf Posadowsky in der Sitzung des Reichstags vom 7. XII. 1906 in Beantwortung der Interpellation Speck und Genossen: »Ist dem Herrn Reichskanzler bekannt, daß auf der Eisenbahn von den schwedischen Erzgruben nach dem Seehafen Narvik infolge Anordnung der schwedischen Regierung nur eine so geringe Menge Erz jährlich befördert werden darf, daß die Ausfuhr seit 1. XI. d. J. beträchtlich eingeschränkt werden mußte?

»Was gedenkt der Reichskanzler zu tun, um dieser mit einer loyalen Auslegung der Bestimmung zu Art. 10 des Schlußprotokolls zum deutsch-schwedischen Handelsvertrag nicht zu vereinbarenden Maßregel der schwedischen Regierung wirksam entgegenzutreten?« Vgl. Posadowsky IV, S. 355 ff.

auf derselben Bahnstrecke und in derselben Verkehrsrichtung« — in keiner Weise Genüge getan. Seidler und Freud vertreten daher die Meinung, »daß jene generalisierende Form der Tarifbindung (eben auf Grund der Parität oder der Meistbegünstigung), wie sie unsere heutige Vertragspolitik beherrscht, an Bedeutung verlieren und daß im gleichen Maße das Prinzip der Individualisierung in den Vordergrund treten wird«[1]). Gewichtige Gründe sprechen indes für die Ansicht von der Leyen's, daß sich diese »Vorschläge . . . . auf die auswärtigen Eisenbahntarife einen gewissen Einfluß auszuüben, daß sich darüber die verschiedenen Staaten verständigen . . . . . . wohl nicht verwirklichen lassen«[2]). Derartige Verträge sind in der Tat bisher ganz vereinzelt geblieben, und gerade der Eingriff in die Tarifhoheit hat in der Schweiz eine so lebhafte Agitation gegen den neuen Gotthardvertrag hervorgerufen, daß sein Schicksal noch völlig ungeklärt ist[3]). Eingriffe in die Souveränität enthalten nun freilich alle Handelsverträge ihrem Wesen nach, und ein moderner Handelsvertrag erstreckt sich noch auf eine große Zahl anderer Gegenstände, außer den Grenzzöllen; mit wenigen Ausnahmen aber handelt es sich um Hoheitsrechte des Staates, nicht aber um die Regelung einer so verwickelten und ihrem Wesen nach so anders gearteten Angelegenheit wie das Eisenbahntarifwesen, dessen Bindung von ganz anderen Folgen ist.

Bezeichnend sind in dieser Beziehung die zahlreichen Ausnahmen und Klauseln, die den wenigen heute geltenden Gütertarifverträgen angehängt sind. So ist in den neueren Handelsverträgen das Paritätsprinzip durch seine Beschränkung auf »Gütertransporte in derselben Richtung und auf derselben Verkehrsstrecke« wesentlich abgeschwächt. Die Meistbegünstigung des österreichisch-ungarischen Ausgleiches gilt nur »auf der nach derselben Grenzstation zur Benützung gelangenden Staatsbahnstrecke«. Aber »vorstehende Bestimmungen finden keine Anwendung auf solche Tarifmaßnahmen . . ., welche . . . getroffen werden, um Transporte russischer Provenienz im Transit nach Norddeutschland für die österreichischen Bahnwege zu gewinnen.« Doch auch diese Einschränkung ist in einem weiteren Absatze ihrerseits wieder ein-

---

1) Vgl. a. a. O. S. 147 f.

2) Vgl. v. d. Leyen, Eisenbahntarife. S. 9.

3) Niedergeschrieben im Frühjahr 1912. Inzwischen ist der Vertrag auch von den Volksvertretungen Italiens und der Schweiz angenommen worden; die Zustimmung des deutschen Reichstags war bereits 1910 erfolgt.

geschränkt[1]). Handelt es sich hier noch um Bestimmungen ganz allgemeiner Natur, so sind die spezielleren Tarifzugeständnisse der Schweiz im Gotthardvertrag vom 13. Oktober 1909 erst recht verklausuliert. So »wird die Schweiz berechtigt sein, eine Abänderung der . . . Vereinbarungen über die Herabsetzung der Bergzuschläge zu verlangen, . . . wenn infolge gegenwärtig nicht vorauszusehender Ereignisse — z B. infolge eines Ausfuhrverbotes für Brennstoffe durch einen kohlenerzeugenden Staat oder infolge einer Steigerung der Kohlenpreise — die . . . vereinbarte Herabsetzung der Bergzuschläge zur Folge haben sollte, daß das gegenwärtige Netz der Gotthardbahn nicht mehr die Betriebskosten, einschließlich der Verzinsung und Amortisation des in diesem Netze angelegten Anlagekapitals und der vorgeschriebenen Rücklagen in den Erneuerungsfonds, aufbringt« (Art. 12^II^). Die tarifarische Gleichstellung der Gotthardlinie mit den anderen schweizerischen Alpenbahnen und die Meistbegünstigung der Konventionsstaaten kann durchbrochen werden, wenn die Bundesbahnen durch den ausländischen Wettbewerb zu ausnahmsweiser Ermäßigung ihrer Taxen genötigt sind (Art. 9). Ebenso wird die Festlegung der »gegenwärtig für den deutschen und italienischen Güterverkehr, im Durchgang über die Gotthardbahn, bestehenden Transittaxen« als Maximalsätze hinfällig, sobald »die deutschen oder italienischen Eisenbahnen ihre gegenwärtig für diese Verkehre bestehenden Taxen« erhöhen (Art. 11). Alle diese Sicherheitsventile zeigen deutlich die Schwierigkeit einer Bindung von Eisenbahntarifen mit ihren komplizierten Abhängigkeitsverhältnissen. Sie kann »bis in lokale Details genieren«, wie Bismarck sagte.

Aber noch eine weitere Ursache scheint gegen die künftige Aufnahme eingehender Gütertarifbestimmungen in die Handelsverträge zu wirken: das ist die allmähliche Zusammenfassung der wichtigsten Eisenbahnen der Wirtschaftsgebiete Mitteleuropas in je einer großen Staatsbahnverwaltung. Haben doch auch die verschiedenen Eisenbahnen des deutschen Zollgebietes für die Fragen der internationalen Tarifpolitik seit 1909 eine einheitliche Spitze in der »Gemeinschaft der deutschen Eisenbahnen«[2]). Da liegt es nahe, völkerrechtliche Abmachungen mit ihren parlamentarischen Klippen durch Privatverträge der einzelnen Staatseisenbahnverwaltungen zu ersetzen. Die Fragen des Tarifwesens, welche in der Regel staatsrechtlich nicht im Wege der Gesetzgebung geordnet werden, sind

[1]) Vgl. Seidler und Freud, S. 81ff.

[2]) Vgl. im folgenden Abschnitt.

ihrer Natur nach niemals allgemein Gegenstand völkerrechtlicher Vereinbarungen gewesen. Solche Fragen sind in Staatsverträgen meist lediglich als Gegenleistungen für Zugeständnisse anderer Art behandelt worden. Wo es sich um wechselseitige Begünstigungen auf dem Gebiete der Gütertarifpolitik allein handelt, die — entsprechend den Handelsverträgen — auf dem Grundsatze des »do ut des« beruhen, ist regelmäßig der Weg privater Abmachung gewählt worden.

So hatte z. B. die Generaldirektion der rumänischen Eisenbahnen 1899 bei den am rumänisch-deutschen Eisenbahnverband beteiligten deutschen Verwaltungen eine erhebliche Ermäßigung der hohen Normalfrachten für raffiniertes rumänisches Petroleum angeregt, und als Gegenleistung ein gleiches Entgegenkommen für wichtige deutsche Industrieerzeugnisse zugesichert[1]). Im folgenden Jahre wurden in der Tat im rumänisch-deutschen Eisenbahnverkehr, wie auch im Donauumschlagsverkehr über Passau, Regensburg usw. transit Ausnahmetarife für Petroleum, Rohbenzin usw. rumänischen Ursprungs eingeführt, die eine Differentialbegünstigung gegenüber dem Petroleum anderer Herkunft darstellten und es u. a. auch erleichtern sollten, den Monopolbestrebungen der Standard Oil Company entgegenzutreten. Andererseits gewährte Rumänien die zugesicherte Ermäßigung gegenüber seinem Lokaltarife. Rumänischerseits wurde für 1908 die Einfuhr von Eisen und Eisenwaren aus Deutschland und Österreich-Ungarn auf 10.100 Wagen mit 560000 Frcs. rumänischer Tarifermäßigung gegenüber 2400 Wagen rumänischer Ausfuhr mit 220000 Frcs. deutscher und österreich-ungarischer Tarifermäßigung beziffert, während von anderer Seite die rumänische Ausfuhr für 1908 auf 2600 Wagen mit 558000 Frcs. Tarifermäßigung in Deutschland und Österreich angegeben wird. Allein der Absatz von Rohbenzin wird mit jährlich 600—1000 Wagen mit einer Tarifermäßigung von 400 Frcs. für den Wagen beziffert. Die rumänischen Staatsbahnen haben nun 1911 auf protektionistisches Betreiben die deutsch-rumänischen und die österreich-ungarisch-rumänischen Verbandstarife gekündigt und wollen in Zukunft nur noch ihre Lokaltarife einrechnen. Die deutschen Bahnen unternahmen ihrerseits energische Schritte; so wurden die Ausnahmetarife für Rohbenzin auf den 31. Mai 1912, gekündigt. Dadurch tritt eine Frachterhöhung von 295—471 Frcs. für die Wagenladung von 10 t

---

[1]) Vgl. Handelsk. Mannheim 1899, I. S. 208 f; 303 f.

ein[1]). Es handelt sich hierbei durchaus um handelspolitische Kampfmaßnahmen[2]).

Man sieht, daß die Frage der Gütertarifvereinbarungen in engem Zusammenhange mit der der Gütertarifkriege steht. In der Tat können heute auf diesem Wege auch während der Geltungsdauer eines Handelsvertrages ernsthafte Konflikte handelspolitischer Natur ausbrechen, die sich in ihrer Wirkung auf das gesamte Wirtschaftsleben von Zollkriegen nur wenig unterscheiden. Häufiger als diese Gütertarifkriege handelspolitischer Natur sind die Tarifkämpfe eisenbahnpolitischer Natur, bei denen um günstigere Verkehrsteilung, bzw. Anteilsausscheidung gefochten wird. Solche Kämpfe sind an und für sich auch zwischen den Eisenbahnen ein und desselben Landes denkbar, aber in Deutschland auf Grund besonderer — weiter unten näher zu besprechender — Abmachungen nicht mehr möglich.

Der deutsch-österreichische Tarifstreit von 1909/1910 ist, durch Gesichtspunkte eisenbahnpolitischer, wie auch handelspolitischer Natur veranlaßt worden. Als in Österreich die Verstaatlichung mehrerer großer Privatbahnen zum Abschluß gebracht und dadurch für weite Gebiete der Monarchie ein großes einheitliches Netz ohne Wettbewerb entstanden war, gingen die Staatsbahnen an eine Erhöhung und Neuordnung ihrer Gütertarife und gleichzeitig an eine Vereinheitlichung und Neuordnung der Wegeleitung und Verkehrsteilung zu ihren Gunsten. Auf der einen Seite sollte die Einfuhr von Kohlen und Zement aus Oberschlesien tarifarisch erschwert werden. Die Antwort Preußens hierauf war die Kündigung der Ausnahmetarife für österreichisches Petroleum, durch deren Abschaffung die notleidende, staatlich gestützte galizische Erdölindustrie hart getroffen worden wäre. Andererseits hätte die beabsichtigte Umführung der für Deutschland bestimmten Transporte auf möglichst langer österreichischer Strecke mehrere deutsche Bahnen in ihrem Anteil geschädigt. Hier traten nun erstmals die in der neugegründeten »Gemeinschaft der deutschen Eisenbahnen« vereinigten deutschen Bahnverwaltungen gemeinsam und erfolgreich auf[3]). Ein neuer Konflikt im Sommer 1912, der sich bis zur Einführung regelrechter Kampftarife steigerte, war

---

[1]) Amtliche Bekanntmachung in Vereinszeitung 1912, Nr. 25, S. 417.

[2]) Vgl. auch den instruktiven Artikel »Die Erhöhung der Verbandsgütertarife für den Verkehr mit Rumänien« in der »Vossischen Zeitung« 16. IV. 1912, dem die angeführten Ziffern entnommnen sind.

[3]) Vgl. Verwaltung II, S. 91f.

durch Österreichs Verlangen einer Vergrößerung des Verkehrsanteils der Arlberglinie heraufbeschworen worden.

Ob einmal in den mitteleuropäischen Handelsverträgen neben oder an Stelle der Paritätsklausel eine der Transvaal-Konvention nachgebildete Abmachung treten wird, des Inhalts, daß Tarifmaßnahmen, durch welche die Zwecke der handels- und zollpolitischen Vereinbarungen beeinträchtigt werden, wechselseitiger Verständigung bedürfen? Die sachliche Berechtigung einer solchen allgemeinen Bestimmung mag anerkannt werden; ob die immer eifersüchtiger gehütete Tarifautonomie auch nur diesen Eingriff gestatten wird, scheint dennoch mehr als zweifelhaft.

Lebenslauf.

Am 15. August 1887 bin ich zu Jena geboren und besuchte nach vorhergehendem Privatunterricht von 1896 bis 1905 das Gymnasium meiner Vaterstadt. Nach bestandener Abgangsprüfung studierte ich an den Universitäten Cambridge, München, Paris, Berlin, Leipzig, Freiburg und Jena Rechtswissenschaft und Volkswirtschaft. Ich nahm an den praktischen Übungen der Herren Professoren Heigel, Kohler, Sombart, Plenge, von Schulze-Gävernitz, Rosin, Liefmann, Pierstorff und Vongerichten teil und legte zu Jena im Juni 1912 die mündliche Prüfung zur Erlangung der Doktorwürde bei der Philosophischen Fakultät ab.

Curt Arnold Rosenthal.